

LA PROTECTION SOCIALE POUR UN DÉVELOPPEMENT INCLUSIF

UNE NOUVELLE PERSPECTIVE DANS LA COOPÉRATION
DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE



MOBILISATION DE LA RECHERCHE EUROPÉENNE
POUR LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

EN PARTENARIAT AVEC



RAPPORT EUROPÉEN
SUR LE DÉVELOPPEMENT

LA PROTECTION SOCIALE POUR UN DÉVELOPPEMENT INCLUSIF

UNE NOUVELLE PERSPECTIVE DANS LA COOPÉRATION
DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE




MOBILISATION DE LA RECHERCHE EUROPÉENNE
POUR LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

EN PARTENARIAT AVEC



RAPPORT EUROPÉEN
SUR LE DÉVELOPPEMENT



Rapport européen sur le développement 2010, *La protection sociale pour un développement inclusif*, Centre Robert Schuman pour les études avancées, Institut universitaire européen, San Domenico di Fiesole.

© Union européenne, 2010

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source. *Printed in Belgium.*

Clause de non-responsabilité :

Les opinions exprimées par ce rapport correspondent exclusivement aux positions des auteurs et ne doivent pas être interprétées comme étant celles de la Commission européenne ou des États membres de l'Union européenne.

En cas de divergences entre les versions, seul le texte anglais fait foi.

AVANT-PROPOS

Environ 1,4 milliard de personnes, soit près de trois fois la population de l'Union européenne, vivent dans des conditions d'extrême pauvreté. Face à cet enjeu planétaire parmi les plus cruciaux de notre époque, l'urgence de l'action est toujours plus grande. Plus que jamais, le développement est porteur d'un intérêt spécifique sur le plan humain.

Dans ce domaine, le paysage international évolue rapidement. De nouveaux acteurs émergent et la coopération entre les pays en développement se renforce. De plus en plus, le développement est abordé parallèlement à d'autres défis mondiaux, tels que le changement climatique, la migration, la sécurité et l'accès à l'énergie. L'instabilité économique dans le monde, illustrée par la récente triple crise alimentaire, pétrolière et économique/financière, a ralenti la croissance et aggravé la pauvreté dans plusieurs pays. Elle a également mis en lumière la vulnérabilité d'un grand nombre de pays en développement, ainsi que leur hétérogénéité croissante. Enfin, des voix s'élèvent pour critiquer le rôle, l'impact et la gouvernance de l'aide dans un contexte budgétaire difficile, caractérisé par un examen public accru dans les pays donateurs.

L'échéance de 2015 pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement approche à grands pas. Comme annoncé en septembre 2010 à New York, l'UE reste fermement résolue à maintenir ses engagements à cet égard dans les années à venir.

Le développement dépend principalement des capacités de chaque pays à mobiliser ses propres ressources humaines, naturelles et économiques et à les mettre au service de politiques vertueuses. Malgré une croissance économique plutôt soutenue dans une grande partie de l'Afrique au cours des dernières années, la pauvreté y constitue toujours un défi structurel majeur, à l'instar de la grande vulnérabilité des ménages et de sociétés tout entières aux chocs économiques et aux catastrophes naturelles. Il convient d'inscrire l'éradication de la pauvreté et la mise en place de systèmes d'amortissement des chocs dans les stratégies nationales de développement, ainsi que dans le processus de dialogue et de coopération avec les partenaires externes.

Cette deuxième édition du Rapport européen sur le développement (RED), élaboré sous l'égide de l'Institut universitaire européen dans le cadre de l'initiative «Mobilisation de la recherche européenne pour les politiques de développement»¹ est donc particulièrement opportune et bienvenue. En se basant sur des données factuelles, sur une collaboration rapprochée entre les chercheurs et les décideurs politiques et sur une philosophie axée sur l'innovation, il avance des arguments convaincants sur le rôle que la protection sociale peut jouer dans la lutte contre la pauvreté, l'atténuation de l'impact des chocs subis et la promotion d'une croissance durable et d'un développement inclusif à long terme.

La conclusion du rapport, plaidant pour une revalorisation du profil et de la place de la protection sociale dans les stratégies de développement durable, est pertinente et devrait être entendue par les pays africains, les États membres de l'UE, les autres donateurs et les organisations internationales. Les dirigeants africains ont récemment réaffirmé leur engagement en faveur de la politique sociale et de la protection sociale par l'adoption de la Déclaration de Khartoum sur le renforcement des mesures de la politique sociale en faveur de l'inclusion sociale (novembre 2010). Par ailleurs, la communauté internationale inscrit de plus en plus la protection sociale parmi ses priorités politiques, comme l'ont démontré les récents sommets des Nations unies et du G-20.

En tant qu'Européens, nous connaissons bien la force de la protection sociale et de la solidarité intraeuropéenne, qui permettent d'amortir les chocs et d'aider les sinistrés à se relever. Avec sa diversité de modèles sociaux et la précieuse expérience acquise par ses nouveaux États membres lors de leur transition, l'Europe est bien placée pour soutenir les initiatives africaines en faveur de la protection sociale.

Si à l'heure actuelle, nous, Européens, tenons la protection sociale pratiquement pour acquise, les Africains méritent eux aussi de se voir offrir la possibilité d'en bénéficier.

Fokion Fotiadis



Directeur général de la Commission européenne pour le développement et les relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)

Josep Borrell Fontelles



Président de l'Institut universitaire européen

¹ Le RED est soutenu par la Commission européenne et sept États membres, à savoir l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la France, le Luxembourg, la Suède et le Royaume-Uni.

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été préparé par une équipe constituée de Charlotte Bué, Stefan Dercon, Arjan de Haan, Stephan Klasen, Leandro Prados de la Escosura, Rachel Sabates-Wheeler, Marco Sanfilippo, Thierry Verdier et Pascal Vennesson, dirigée par Giorgia Giovannetti et établie au Centre Robert Schuman pour les études avancées de l'Institut universitaire européen (IUE). Ingo Linsenmann a assumé la fonction de directeur et Claudio Mazzetti, celle de responsable du projet.

L'équipe souhaite exprimer ses plus sincères remerciements à François Bourguignon pour ses conseils scientifiques, ainsi qu'à Mina Balamoune-Lutz, Guido Boni, Paolo Brunori, Jacques Charmes, Stefan Devereux, Nicholas Freeland, Nicolas Gérard, Margaret Grosh, Stefania Innocenti, Amy Heyman, Göran Holmqvist, Feridoon Koohi-Kamali, Frances Lund, Ramon Marimon, Luca Mancini, Jan Orbie, Eva Rossi et Sándor Sipos pour leurs conseils et leur soutien constant.

Le rapport a bénéficié des conseils et des apports précieux de William A. Amponsah, Arup Banerji, Stefano Bartolini, Jonathan Beynon, Alok Bhargava, Christine Bockstal, Ollivier Bodin, Michael Cichon, Sarah Cook, Bob Deacon, Bina Desai, Bethan Emmett, Sanjev Gupta, Kennet Harttgen, Josep Jordán Galduf, Sven Kuehn Von Burgsdorff, Lynde Kuipers, Franklyn Lisk, Peter Little, Markus Loewe, George Mavrotas, Maxine Molyneux, Françoise Moreau, Hjordis Ogendo, Alexander Sarris, Stewart-Shaw Mills, Diery Seck, Marcela Villarreal et Timo Voipio. Francesco Barbieri, Fabrizio Bernardi, Piera Calcinaghi, Monique Cavallari, Mei Lan Goei, Laura Jurisevic, Francesca Luchetti, Elisabetta Spagnoli, Angelica Salvi et Margherita Velucchi sont intervenus aux différentes étapes du rapport. Bruce Ross-Larson en a été le principal rédacteur et Chris Engert a été chargé de la révision linguistique des documents de référence. Nous les remercions tous.

Nous sommes reconnaissants aux auteurs des documents et des notes de référence: Jimi Adesina, Luca Alinovi, Thankom Arun, Francesca Bastagli, Kwabena Gyimah-Brempong, Agar Brugiavini, Nauro Campos, Daniele Checchi, Deepta Chopra, Fabrizio Coricelli, Paul Collier, Lucia Corno, Luca De Benedictis, Marco D'Errico, Cheikh Faye, Olivier Louis dit Guerin, Samuel Hickey, Goran Holmqvist, David Hulme, Seth Kaplan, Pramila Krishnan, Alain Letourmy, Hervé Mamboueni, Erdgin Mane, Jesse McConnell, Anna McCord, Mark McGillivray, Allister McGregor, Maria Pia Mendola, Victor Murinde, Yaw Nyarko, Mary O'Reilly, Abena Oduro, Marius Olivier, Noemi Pace, Donato Romano et Wouter Van Ginneken.

Nous remercions spécialement les participants à l'initiative *New Faces for African Development* qui, avec enthousiasme, ont apporté des perspectives nouvelles et originales au rapport, en présentant leur travail lors de conférences et en rédigeant des documents: Laura Alfery, Aua Balda, Henning de Klerk, Gaoussou Diarra, Ignatius Gutsa, Aderiran D. Ikumola, Joy M. Kiiru, Gloria Momoh, Patrick M. Nga Ndjobo, Kolawole E. Omomowo, Chrystelle T. Temah, Ousmane Traore, Eric H. Yeboah et Urbain T. Yogo.

Nous souhaitons également remercier les nombreuses personnes qui ont pris le temps de répondre à nos questionnaires, qu'il s'agisse d'intervenants africains ou de spécialistes de l'Union européenne (UE). Leurs points de vue et leur participation ont été précieux. Nous exprimons notre gratitude aux nombreux fonctionnaires des États membres qui nous ont apporté des informations d'un grand intérêt sur leurs activités.

Nous remercions également les nombreuses personnes qui ont contribué au processus débouchant sur la publication de ce rapport en participant aux événements de préparation à Florence (le 5 février), à Bruxelles (le 12 mars), à Florence (les 6 et 7 mai), à Paris (les 17 et 18 juin), à Dakar (du 28 au 30 juin), à Florence (le 17 septembre) et à Bruxelles (le 4 novembre). Les listes complètes des participants figurent sur le site internet. Nous témoignons notre vive reconnaissance aux contributions qu'ils ont toutes apportées au processus consultatif par leur participation active au débat. Nous remercions enfin les institutions qui ont accueilli les événements du RED: le ministère français des affaires étrangères et européennes et l'École d'économie de Paris, le bureau du PNUD de Dakar et le Crepol (*Center for Research on Political Economy*), à Dakar également.

Ce rapport est financé par la Commission européenne et les États membres énoncés ci-après, représentés dans le comité directeur du RED:

- | | | | |
|-------------|------------|---------------|---------|
| - Allemagne | - Finlande | - Luxembourg | - Suède |
| - Espagne | - France | - Royaume-Uni | |

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
CHAPITRE 1	
LA DYNAMIQUE DE PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE	13
1.1 L’Afrique subsaharienne n’est plus un «sous-continent condamné»	13
1.1.1 Des progrès tangibles en matière de gouvernance	13
1.1.2 Améliorations de l’environnement macroéconomique	15
1.2 Des défis structurels persistants	16
1.2.1 Vulnérabilité macroéconomique avec un impact limité sur les conditions de vie	16
1.2.2 Les conflits et les pays en situation de fragilité	16
1.2.3 La pauvreté et le faible développement humain	16
1.2.4 Conditions précaires	17
1.2.5 Des inégalités enracinées	18
1.3 Trois crises en trois ans: faits et conséquences	18
1.3.1 Résistance à la crise financière mondiale	18
1.3.2 Les conséquences sociales des crises	20
1.3.3 Réponse des pouvoirs publics aux crises en Afrique subsaharienne	21
1.4 Plaider activement pour la protection sociale en Afrique subsaharienne	21
1.5 La dynamique de protection sociale	23
1.5.1 L’élan africain	23
1.5.1.1 La protection sociale: orientations pour un programme panafricain	23
1.5.1.2 Intégration de la protection sociale au niveau sous-régional	24
1.5.1.3 Mettre la protection sociale en pratique au niveau national	25
1.5.2 La dynamique du programme de développement mondial	26
1.5.2.1 Des initiatives face à la crise	26
1.5.2.2 Vers un consensus mondial sur la protection sociale?	28
1.6 Le rôle d’appui de l’aide internationale	28
1.6.1 L’aide officielle au développement: aujourd’hui et demain	29
1.6.2 Nouveaux acteurs, nouvelles règles	29
1.6.3 Soutenir la protection sociale en Afrique subsaharienne: définir le rôle de l’UE	30
1.7 Tourner vers l’avenir	31
CHAPITRE 2	
LA PROTECTION SOCIALE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA VULNÉRABILITÉ PERSISTANTES	33
2.1 La persistance de la pauvreté et de la vulnérabilité en Afrique subsaharienne	33
2.1.1 L’adaptation à une vie précaire: transferts de réseaux, envois de fonds et leurs limites	33
2.1.2 Les trappes à pauvreté ou le cercle vicieux de la pauvreté et de ses risques	35
2.1.3 Les implications économiques de l’absence d’une protection sociale	35
2.2 Les instruments et fonctions de la protection sociale	36
2.2.1 Assurance sociale	37
2.2.2 Assistance sociale	37
2.2.3 Les efforts consentis pour améliorer l’accessibilité	38
2.3 Le rôle complémentaire de la protection sociale dans le programme pour le développement	39
2.3.1 La protection sociale et la croissance	39
2.3.2 La sécurité sociale et la microfinance	40
2.3.3 La transformation sociale et politique et la protection sociale	43

CHAPITRE 3		
LA CONCEPTION, L'OFFRE ET LES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE		45
3.1	Conception de programmes de protection sociale	46
3.1.1	Transferts conditionnels et inconditionnels	46
3.1.2	Programmes ciblés et universels	47
3.1.3	Transferts monétaires, en espèces et combinaison de transferts	49
3.1.4	Dispositions technologiques et administratives	51
3.2	Les services de protection sociale	52
3.2.1	Canaux de distribution	52
3.2.2	Difficultés de prestation dans les États fragiles et en conflit	52
3.2.3	Créer des organismes de protection sociale solides: la protection sociale et le renforcement de l'État	53
3.3	La marge de manœuvre nécessaire à la protection sociale	53
3.3.1	Accessibilité financière	53
3.3.2	Financement	54
3.3.3	Les politiques de protection sociale	54
3.4	Dégager les éléments d'un cadre de protection sociale	57
3.5	Sept critères pour mesurer la réussite des programmes de protection sociale	57
CHAPITRE 4		
LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE: MOTIFS DE LEUR RÉUSSITE ET ENSEIGNEMENTS POUR D'AUTRES RÉGIONS		59
4.1	Innovation dans les instruments de protection sociale	60
4.2	Conditions préalables à la réussite des programmes	62
4.2.1	Coûts et viabilité financière	62
4.2.2	Les institutions pour la réussite des programmes	63
4.2.3	Liens et synergies avec les autres politiques publiques	64
4.2.4	Engagement politique	65
4.3	Optimiser les prestations, minimiser les effets dissuasifs	67
4.3.1	Ciblage et universalisme	68
4.3.2	Inclusion/exclusion	69
4.3.3	Réduction de la pauvreté, des inégalités et de la vulnérabilité	70
4.3.4	Minimisation des incidences négatives	71
4.4	Enseignements: quoi, comment, pour qui?	72
CHAPITRE 5		
LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE		77
5.1	Quelques caractéristiques actuelles de la protection sociale en Afrique subsaharienne	77
5.1.1	Systèmes de protection sociale et d'emploi encore peu formels	78
5.1.2	Le rôle permanent des programmes de filet de sécurité pour répondre aux situations d'urgence	79
5.1.3	Évoluer vers des programmes d'aide sociale ciblés grâce à des expériences pilotes	80
5.1.4	Un effort en faveur d'un soutien universel	80
5.2	Développement de l'assurance sociale au moyen des programmes existants du secteur formel ou des microassurances	81
5.2.1	Tirer parti des systèmes de protection sociale du secteur formel	81
5.2.2	Extension de l'assurance sociale fondée sur le marché ou la communauté	83
5.3	Tirer des enseignements des exemples africains pour mettre en place une protection sociale	85
5.3.1	Une protection sociale fondée sur les cotisations pour améliorer la santé au Ghana	86
5.3.2	Des prestations universelles pour les groupes vulnérables: les pensions sociales au Lesotho	87
5.3.3	Développement des systèmes de protection sociale au Rwanda	88
5.3.4	Un soutien ciblé en milieu rural, à grande échelle: le Productive Safety Net Programme en Éthiopie	90
5.3.5	Atteindre les enfants vulnérables: l'alimentation scolaire au Kenya	91
5.4	Enseignements tirés des études de cas	92

CHAPITRE 6		
SOUTENIR LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE: DE L'AIDE HUMANITAIRE AU PARTENARIAT		99
6.1	Le rôle des donateurs: des partenariats internationaux en faveur de la protection sociale	99
6.1.1	L'aide au développement en tant que soutien	99
6.1.1.1	Entre solidarité et intérêt: les raisons de l'engagement des donateurs	99
6.1.1.2	Importance du soutien international de la protection sociale en Afrique subsaharienne	100
6.1.2	Les modalités et la politique de l'aide internationale en faveur de la protection sociale	101
6.1.2.1	Programmes pilotes de transferts sociaux	101
6.1.2.2	Soutien budgétaire	102
6.1.2.3	Renforcement des capacités, assistance technique et dialogue	103
6.1.2.4	Perspectives d'avenir: des modalités de soutien innovantes	104
6.2	Enseignements tirés de la mise en œuvre	106
6.2.1	Tentatives peu judicieuses des donateurs et désaccords	106
6.2.2	Pilotage, extension et durabilité	106
6.2.3	Créer un consensus entre les donateurs et le gouvernement	107
6.2.4	Soutenir les systèmes de protection sociale	107
6.3	Les défis de la communauté des donateurs	108
6.3.1	Soutenir sans diriger: appropriation et durabilité	108
6.3.1.1	Les frontières floues entre le soutien, l'influence et l'ingérence des donateurs	108
6.3.1.2	Influence et appropriation des donateurs	109
6.3.1.3	Effet négatif sur la viabilité et la cohérence	109
6.3.2	Harmoniser sans compromettre l'appropriation	110
6.3.2.1	Le fardeau de la fragmentation des donateurs	110
6.3.2.2	L'harmonisation des donateurs dans le domaine de la protection sociale	110
6.3.2.3	Harmonisation et appropriation: un besoin d'équilibre	111
6.3.3	Aider les pays en situation de fragilité	111
6.3.3.1	Le fragile engagement des donateurs	111
6.3.3.2	Étendue du soutien de la protection sociale dans les pays en situation de fragilité	112
6.3.3.3	Fournir une protection sociale aux pays en situation de fragilité	112
6.4	Conclusion	114
CHAPITRE 7		
PROTECTION SOCIALE POUR LE DÉVELOPPEMENT INCLUSIF: ENGAGEMENT, DÉFIS ET RECOMMANDATIONS POUR L'UE		117
7.1	De la théorie à la pratique: la protection sociale dans la ou les politiques de développement de l'UE	117
7.1.1	État des lieux: un engagement de l'UE naissant et diversifié	117
7.1.1.1	La Commission européenne	118
7.1.1.2	Les États membres	119
7.1.2	Créer des partenariats pour la protection sociale: l'approche de l'UE	120
7.1.2.1	Engagement auprès de la société civile	120
7.1.2.2	Coopération avec l'Organisation internationale du travail	121
7.1.2.3	Soutenir une approche régionale	121
7.1.2.4	Soutien à la coopération Sud-Sud pour la protection sociale	122
7.2	Défis à relever pour étendre et améliorer le soutien de l'UE à la protection sociale	122
7.2.1	La (non-) pertinence de l'UE	122
7.2.1.1	Une approche axée sur la demande: perspectives pour l'UE en Afrique subsaharienne	122
7.2.1.2	Engagement par le dialogue politique	123
7.2.2	Cohérence des politiques au service du développement	124
7.2.2.1	La protection sociale dans le cadre de cohérence global	124
7.2.2.2	Réponse et responsabilité de l'UE	124
7.2.3	Division du travail et efficacité de l'aide	125

7.2.3.1	Engagement de l'UE pour l'efficacité de l'aide et division du programme de travail	125
7.2.3.2	La protection sociale dans le cadre de la division du travail dans les pays	125
7.2.3.3	Soutien à la protection sociale et à la division du travail entre les pays	126
7.3	Recommandations politiques: poursuivre une approche européenne de la protection sociale pour le développement inclusif	127
RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 1		132
RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 2		134
RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 3		136
RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 4		138
RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 5		140
RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 6		142
RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 7		144
ANNEXE		145

TABLEAUX

Tableau 1: Protection sociale dans les pays en développement	3
Tableau 1.1: Croissance du PIB et tendances démographiques à long terme	15
Tableau 1.2: Pourcentage des ménages faisant état d'un événement particulier ou d'un choc qui a considérablement affecté leur patrimoine ou leur niveau de vie au cours des quatre dernières années, Éthiopie, 2006	17
Tableau 2.1: Part des transferts de capitaux et des envois de fonds dans les revenus en Afrique	34
Tableau 3.1: Transferts de fonds ou de vivres: avantages et inconvénients	51
Tableau 4.1: Derniers programmes de protection sociale fructueux	60
Tableau 4.2: Incidence des programmes	67
Tableau 5.1: Situation de l'emploi informel dans l'emploi global, par pays et par régions, années 90 et années 2000.	79
Tableau 5.2: Enseignements tirés de certains programmes de protection sociale en Afrique subsaharienne	85
Tableau 5.3: La sécurité sociale minimale de l'OIT et les réalités budgétaires en Afrique subsaharienne	95
Tableau 7.1: La protection sociale dans les politiques de développement des États membres	119

ENCADRÉS

Encadré 1:	Définition de la protection sociale dans le Rapport européen sur le développement	1
Encadré 2:	Cinq exemples récents de réussite	3
Encadré 1.1:	Les crises alimentaire et pétrolière ont eu une incidence importante en Afrique subsaharienne	18
Encadré 1.2:	Pourquoi la crise financière n'a pas été si terrible en Afrique subsaharienne	19
Encadré 1.3:	Le droit à la sécurité sociale dans les constitutions d'Afrique subsaharienne	24
Encadré 1.4:	Perspectives récentes sur la protection sociale en Afrique subsaharienne	25
Encadré 1.5:	Initiative conjointe des Nations unies pour la promotion d'un socle de protection sociale	26
Encadré 1.6:	La dynamique de protection sociale dans la politique de développement de l'UE	30
Encadré 2.1:	Exemples d'instruments de protection sociale, par fonction	36
Encadré 2.2:	Migration et protection sociale: accès aux dispositions transférables	38
Encadré 2.3:	Repenser les complémentarités entre les politiques: agriculture et protection sociale	40
Encadré 3.1:	Source de revenus durables et affranchissement	45
Encadré 3.2:	Méthodes de ciblage	47
Encadré 3.3:	Le droit à la sécurité sociale, engagements et mise en œuvre	48
Encadré 3.4:	Transferts de fonds et prix de denrées alimentaires élevés: le Productive Safety Net Programme en Éthiopie	50
Encadré 3.5:	Le contrat social	55
Encadré 3.6:	Le ou les modèles sociaux européens	56
Encadré 4.1:	L'aide sociale en Afrique du Sud	61
Encadré 4.2:	Association des femmes exerçant une activité indépendante	62
Encadré 4.3:	La politique de formulation d'une politique de protection sociale	65
Encadré 4.4:	Enseignements tirés des expériences de l'Union européenne	73
Encadré 5.1:	Les modèles de protection sociale en Afrique subsaharienne	78
Encadré 5.2:	Extension de la protection sociale aux travailleurs du secteur non formel: recherche internationale d'une solution de remplacement	81
Encadré 5.3:	L'assurance maladie fondée sur la communauté en Afrique	83
Encadré 5.4:	Transferts de fonds destinés à la scolarisation en vue de lutter contre le VIH	93
Encadré 5.5:	Accessibilité financière de la protection sociale en Afrique subsaharienne	94
Encadré 6.1:	Une perspective de justice distributive	99
Encadré 6.2:	À quoi pourrait ressembler un contrat d'aide de type COD pour les transferts sociaux?	103
Encadré 6.3:	Essais d'efficacité randomisés et programmes de protection sociale	105
Encadré 6.4:	Soutenir et fournir une protection sociale en dépit de la fragilité	113
Encadré 7.1:	Le projet Ghana-Luxembourg Social Trust	121

SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACF	Action contre la faim
ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AECID	Agence espagnole pour la coopération internationale au développement
AFD	Agence française de développement
AISS	Association internationale de la sécurité sociale
APD	Aide publique au développement
ASEM	Sommet Asie-Europe
ASS	Afrique subsaharienne
AusAID	Agence australienne pour le développement international
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAD	Coopération autrichienne pour le développement
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CAD	Coopération allemande pour le développement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CNLS	Comité national de lutte contre le sida
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COD	«Cash on delivery», approche d'octroi d'aide axée sur les résultats
COM	Commission européenne
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CPSA	Cadre de politique sociale pour l'Afrique
DAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations unies
DECT	Programme Dowa de transfert de fonds d'urgence
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEVCO	Fusion de la DG EuropeAid (AIDCO) et de la DG Développement (DEV) pour former la nouvelle direction générale du développement et de la coopération EuropeAid (DG DEVCO)
DFID	Ministère britannique pour le développement international
DG Développement	Direction générale du développement et des relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
EPRI	European Parliaments Research Initiative
FACT	Programme de transfert de vivres et de fonds «Food and cash transfer»
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversion Social
FTI-DoL	Initiative Fast Track relative à la division du travail
GLST	Ghana-Luxembourg Social Trust
GST	Global Social Trust
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (agence de coopération technique allemande)

HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
HGSF	Programme d'alimentation scolaire à l'aide de produits locaux
HSGIC	Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD
IBSA	Inde-Brésil-Afrique du Sud
IDS	Institute of Development Studies (R.-U.)
IED	Investissement étranger direct
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IPC-IG	International Policy Centre for Inclusive Growth (centre international pour la politique en faveur de la croissance inclusive)
IRNU	Institut de recherche des Nations unies pour le développement social
KfW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau
LEAP	Programme Livelihood Empowerment Against Poverty (programme du revenu de subsistance contre la pauvreté)
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
Minaloc	Ministère de l'administration locale, de la bonne gouvernance et du développement communautaire et des affaires sociales (Rwanda)
MinBuza	Ministère des affaires étrangères (Pays-Bas)
MIT	Mécanisme international temporaire
MMAS	Ministère des femmes et de l'action sociale (Mozambique)
MOFNP	Ministère des finances et de la planification nationale (Zambie)
NaCSA	Commission nationale pour l'action sociale
NCMS	Nouveau système médical coopératif de Chine
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NHIS	Régime national d'assurance maladie (Ghana)
NREGA	National rural employment guarantee act, loi nationale sur la garantie de l'emploi en zones rurales (Inde)
OCDE-CAD	Organisation de coopération et de développement économiques - Comité d'aide au développement
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
ONU-Habitat	Programme des Nations unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
P4H	Initiative Providing for Health
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PIDES	Programme intégré de développement économique et social
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POVNET	Réseau sur la réduction de la pauvreté
PPP	Partenariat public-privé
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PRODIAF	Programme de promotion du dialogue social en Afrique
PROGRESA	Programa Nacional de Educacion, Salud y Alimentacion

PRP	Programme d'aide prolongée
PSA	Programme de sécurité alimentaire
PSA	Programa Subsidio de Alimentos
PSNP	Programme éthiopien établissant un filet de sécurité pour une production minimale
R4D	Base de données en ligne Research for Development (R.-U.)
RDC	République démocratique du Congo
RED	Rapport européen sur le développement
RNB	Revenu national brut
RPS	Red de Protección Social
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SDERP	Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté
SEC/SOC	Département de la sécurité sociale de l'OIT
SEWA	Self-Employed Women's Association (association des femmes exerçant une activité indépendante)
Sida	Agence suédoise de coopération internationale au développement
SNNPR	Région des Nations, des nationalités et des peuples du sud (Éthiopie)
SPG	Système de préférences généralisées
STEP	Strategies and Tools against social Exclusion and Poverty (programme de l'OIT)
TCF	Transfert conditionnel de fonds
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIF	Transfert inconditionnel de fonds
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UIP	Union interparlementaire
Unesco	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
Unicef	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VUP	Programme Vision 2020 Umurenge
WPF	World Population Foundation

RÉSUMÉ

Le Rapport européen sur le développement examine la nécessité et le potentiel d'expansion de la protection sociale en Afrique subsaharienne, ainsi que sa faisabilité et son éventuelle incidence sur le développement. Des stratégies innovantes pour la mise en place de programmes et de systèmes de protection sociale qui reposent sur une large assise ont été avancées par des pays africains et mises en œuvre de façon concluante dans l'ensemble de la région. Ce fait contraste avec le point de vue selon lequel l'Afrique subsaharienne ne peut pas garantir une protection sociale. Le climat d'incertitude qui règne dans le monde dans ce contexte d'après-crise renforce la nécessité de prendre des mesures qui, d'une part, protègent les populations d'Afrique contre les risques et les différents chocs et, d'autre part, enrayerent la pauvreté et interviennent en faveur du développement humain.

«La protection sociale pour un développement inclusif» est un thème d'actualité: l'intérêt porté à la protection sociale s'accroît, à la fois en Afrique subsaharienne et sur la scène internationale. Le «consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance partagée», établi dans le cadre du sommet du G-20 en 2010, considère la croissance et la résilience comme des piliers essentiels et insiste sur l'instauration de mécanismes de protection sociale favorisant une croissance inclusive et résiliente. Plus généralement, un consensus se dégage autour de l'idée que la protection sociale est non seulement un droit, mais aussi un instrument indispensable au soutien des efforts visant à concrétiser une croissance inclusive et à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Cet élan provient en grande partie de la prise de conscience croissante du caractère indissociable de la politique sociale et du développement, comme l'affirment le Cadre de politique sociale pour l'Afrique (2008) et la Déclaration de Khartoum sur le renforcement des mesures de politique sociale en faveur de l'inclusion sociale (2010).

Dans ce contexte, ce rapport constitue une occasion de faire le point, de tirer des enseignements et de suggérer des priorités à l'Union européenne (UE) et ses États membres. La protection sociale, au cœur du modèle social européen, devrait devenir une composante à part entière des politiques de l'UE en matière de développement et de son engagement en faveur de la dimension sociale de la mondialisation.

Encadré 1: Définition de la protection sociale dans le Rapport européen sur le développement

Le présent rapport définit la protection sociale comme suit: «Un ensemble spécifique d'actions pour palier la vulnérabilité des populations *par la sécurité sociale*, qui offre une protection contre les aléas de la vie et l'adversité; *par l'assistance sociale*, qui offre des allocations en espèces et en nature pour soutenir les plus démunis et leur accorder une plus grande autonomie; et par des efforts d'inclusion qui renforcent les capacités des personnes marginalisées à accéder à la sécurité sociale et à l'assistance sociale».

Cette définition souligne des fonctions clés: fournir des mécanismes destinés à éviter les graves difficultés aux personnes pauvres et moins pauvres, offrir des moyens d'aider les pauvres dans leurs efforts pour sortir de la pauvreté et améliorer l'accès des groupes marginalisés à ces deux types d'aide. La protection sociale représente plus qu'un simple «filet de sécurité» qui peut atténuer les effets de crises graves: elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie globale destinée à sortir ces personnes de la pauvreté et à leur permettre non seulement de bénéficier de la croissance, mais aussi d'y participer activement.

PLAIDER ACTIVEMENT POUR LA PROTECTION SOCIALE

L'Afrique subsaharienne est une région très diversifiée confrontée à des défis de taille. Elle est dotée d'un vaste potentiel, tant sur le plan économique qu'humain. La situation s'est considérablement améliorée dans un grand nombre de ses pays au cours de la dernière décennie: la gouvernance et la gestion macroéconomique ont évolué positivement; la croissance est plus forte; les investissements étrangers sont plus importants. Par ailleurs, la pauvreté commence à reculer et on constate des progrès en vue de la réalisation des OMD. Cependant, les conditions macroéconomiques restent vulnérables. Des situations de fragilité pèsent sur la région, avec notamment la récurrence des conflits, la persistance de niveaux élevés de pauvreté, la faiblesse globale du développement humain et la vulnérabilité face au changement climatique et aux catastrophes naturelles. En outre, les avancées réalisées se sont soldées par un sérieux revers au cours des deux dernières années, principalement en raison des conséquences de la crise alimentaire, exacerbées par les crises pétrolière et financière. L'augmentation du prix des denrées alimentaires et la baisse des taux de croissance (d'environ 5 % entre 2000 et 2008 à 2,5 % en 2009) auraient freiné le recul de la pauvreté dans un grand nombre de pays africains. Bien qu'un retour à un niveau de croissance plus élevé semble en bonne voie, d'autres crises pourraient survenir. Il s'agit là d'un risque qui fait peser une menace persistante sur les ménages et qui nécessite l'élaboration de politiques sociales actives, à commencer par un investissement dans la protection sociale.

En effet, beaucoup d'Africains vivent dans un environnement à risque qui met toujours en péril leurs moyens de subsistance. Les réseaux de soutien mutuel et les transferts de fonds des travailleurs émigrés sont utiles, mais ils apportent rarement une protection contre les chocs liés aux récessions économiques, les graves problèmes de santé ou le changement climatique. L'absence de protection sociale oblige des familles à vendre leurs biens, à réduire leur apport alimentaire et à retirer leurs enfants de l'école, ce qui ne fait qu'aggraver leur situation.

Aussi, réduire ces risques et atténuer leurs effets constituent un défi de taille en matière de développement, et ceci d'autant plus si l'on considère que le changement climatique sera, à l'avenir porteur, de risques et d'incertitudes. La protection sociale devrait également offrir un moyen d'éviter les trappes à pauvreté, caractérisées par une pauvreté persistante, des opportunités économiques limitées, une mauvaise santé et un faible niveau d'éducation.

La protection sociale n'est pas un substitut à la croissance économique ou aux investissements traditionnels axés sur la croissance, tels que la construction d'infrastructures ou l'accès à la santé et à la scolarité. Elle peut toutefois favoriser la croissance en protégeant les biens et en encourageant les ménages à investir dans des activités qui sont plus risquées mais qui génèrent une plus grande productivité et un retour sur investissement plus élevé. Elle peut également augmenter le rendement des dépenses sociales, en offrant aux pauvres les moyens d'utiliser les services disponibles. Les effets à long terme de la protection et de la promotion du capital humain peuvent être considérables. Il est possible de mettre les enfants à l'abri du besoin, d'améliorer leurs chances de réussite en leur garantissant une meilleure santé, une nutrition plus adaptée et un développement cognitif accru, fournissant donc le socle de capital humain nécessaire à la croissance future.

Un système de protection sociale bien conçu peut non seulement favoriser des solutions reposant sur les mécanismes de marché, telles que des activités de microfinance octroyant des crédits ou des assurances, et offrir les moyens d'atteindre les plus pauvres et de garantir une protection là où les solutions basées sur le marché échouent.

La protection sociale peut également s'inscrire dans le cadre d'une stratégie d'autonomisation des groupes les plus vulnérables et de lutte contre les inégalités afin de rendre la croissance plus inclusive. Elle peut jouer un rôle central dans le renforcement de la cohésion sociale et, plus généralement, pour renforcer le contrat entre l'État et ses citoyens, la légitimité de l'État étant étayée par ses capacités à remplir sa part du contrat social. La protection sociale peut donc contribuer à la pérennité de la croissance en Afrique en renforçant la stabilité sociale et la responsabilité politique.

Ainsi, en offrant des avantages directs et indirects, la protection sociale peut transformer des cercles vicieux en cercles vertueux. Il s'agit également d'un droit consacré dans la «déclaration universelle des droits de l'homme», trop souvent négligé dans les programmes de développement parce que considéré comme un luxe réservé aux pays à revenu moyen ou élevé. Les programmes de protection sociale, s'ils sont conçus et menés de manière efficace, peuvent être abordables dans des contextes sociaux, démographiques et économiques divers. Ces programmes ont été couronnés de succès en Afrique subsaharienne, que ce soit dans des pays stables à revenu moyen tels que la République de Maurice ou dans des pays fragiles à faible revenu sortant d'un conflit tel que le Rwanda.

LA DYNAMIQUE DE PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE

Dans le sillage de la déclaration de Ouagadougou de 2004, de son plan d'action et des appels à l'action lancés en 2006 à Livingstone et à Yaoundé, le Cadre de politique sociale pour l'Afrique de l'Union africaine en 2008 et la Déclaration de Khartoum en 2010 des ministres des affaires sociales sur le renforcement des mesures de la politique sociale en faveur de l'inclusion sociale sont des étapes clés sur la voie d'un consensus panafricain sur la nécessité et la portée de la protection sociale. L'élaboration d'un programme de protection sociale continental se poursuit sans relâche, complété par des initiatives et des engagements sous-régionaux.

Au niveau national, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont fait des avancées considérables en faveur de l'institutionnalisation de la protection sociale: le Burkina Faso, le Ghana, le Kenya, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda et la Sierra Leone, entre autres, ont adopté, ou sont sur le point d'adopter, des stratégies de protection sociale dans le cadre de la création de systèmes de protection sociale complets. L'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, Maurice, la Namibie et le Swaziland disposent déjà de systèmes de retraite nationaux. Des pays tels que le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie réforment en ce moment leurs mécanismes de protection sociale pour mettre en œuvre une couverture de soins de santé universelle, en s'inspirant de la réussite du Ghana et du Rwanda. Il reste encore beaucoup à faire, mais la protection sociale est déjà bien ancrée en Afrique subsaharienne, du moins dans un grand nombre de ses pays.

QUELS ENSEIGNEMENTS AVONS-NOUS TIRÉS À CE JOUR?

Ce rapport fait le point sur la nouvelle génération de programmes de protection sociale et met en lumière les facteurs de réussite et d'échec. Sous certaines conditions préalables, l'existence d'une protection sociale est possible et faisable, même dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne. Le rapport indique que les programmes de protection sociale peuvent limiter les risques et réduire nettement la pauvreté et la vulnérabilité sans entraîner de distorsions ou d'effets dissuasifs majeurs. Comme l'indique le tableau 1, les programmes répertoriés sont particulièrement efficaces pour réduire les cas de pauvreté extrême et profonde, tandis que l'impact sur la pauvreté modérée est moins prononcé. Ils semblent donc particulièrement efficaces pour les populations les plus pauvres, ce qui représente, en soi, une véritable réussite.

Tableau 1: Protection sociale dans les pays en développement

Programme	Pays	Type	Couverture	Impact
Progres-Oportunidades	Mexique	Transfert conditionnel de fonds	25 % de la population	A réduit l'écart de pauvreté en milieu rural de 19 % et a fait reculer de 18 % l'inégalité des revenus au Mexique entre 1996 et 2006. Niveau d'instruction des bénéficiaires: hausse estimée à 0,7-1,0 % par année.
Bolsa Familia	Brésil	Transfert conditionnel de fonds	26 % de la population	A réduit l'écart de pauvreté de 12 % entre 2001 et 2005 et a fait reculer d'un tiers l'inégalité des revenus au cours de la dernière décennie.
Plan Jefes y Jefas	Argentine	Transfert conditionnel de fonds (travaux publics)		La pauvreté parmi les participants a chuté de 80 % à 72 %; 10 % de participants supplémentaires se seraient trouvés dans une situation de pauvreté extrême en l'absence du programme.
Red de Protección Social	Nicaragua	Transfert de fonds	3 % de la population	A fait reculer de 18 % l'écart de pauvreté parmi les bénéficiaires.
Old Age Pension	Afrique du Sud	Pension sociale	80 % des personnes âgées	Les effets directs conjugués des deux programmes réduiront le taux de pauvreté de six points de pourcentage et auront une incidence plus forte sur l'ampleur de la pauvreté.
Child Support Grant	Afrique du Sud	Allocations sociales	70 % des enfants	
Productive Safety Net Programme	Éthiopie	Transfert en espèces et en nature	10 % de la population	Incidence moyenne modeste mais significative, amélioration de la sécurité alimentaire (de 11 %), des exploitations d'élevage (d'environ 7 %) et de la capacité des ménages à faire face aux situations d'urgence. Incidence plus marquée sur l'accumulation d'actifs pour ceux qui bénéficient d'un appui substantiel et complémentaire.
National Health Insurance Scheme	Ghana	Sécurité sociale	67 % de la population	Réduction jusqu'à 50 % des dépenses des ménages pour les soins de santé.
Vision 2020 Umurenge Programme	Rwanda	Travaux publics et transferts de fonds	Environ 36 000 ménages	Évaluations en cours. Le programme a contribué au recul du taux de pauvreté extrême parmi les bénéficiaires, de 40,6 % à 9 %.

La mise en œuvre de ces programmes requiert bien entendu un espace fiscal et il convient d'assurer la viabilité des programmes en adoptant des critères clairs et applicables. De plus, les capacités institutionnelles et administratives doivent être suffisantes pour assurer une conception des programmes, assise sur des projets pilotes et des réseaux familiaux et communautaires. Les programmes de protection sociale nécessitent un renforcement des capacités interministérielles et intersectorielles, ainsi qu'un travail d'équipe, vu que leur efficacité est renforcée lorsqu'ils fonctionnent en synergie avec d'autres politiques sociales et économiques. Par ailleurs, l'engagement politique et les mesures d'encouragement pour les dirigeants sont le dénominateur commun de la plupart des programmes qui ont porté leurs fruits.

Les exemples analysés dans ce rapport illustrent les possibilités qui existent en matière d'adoption de systèmes de protection sociale plus complets en Afrique. L'encadré 2 présente des stratégies très différentes de plusieurs pays, qui produisent chacune des effets et des enseignements divers.

Encadré 2: Cinq exemples récents de réussite

Le **National Health Insurance Scheme du Ghana** est une forme intermédiaire de système d'assurance maladie qui intègre une sécurité sociale financée par les contributions des salariés du secteur structuré de l'économie (et dans une moindre mesure, du secteur informel) et par le gouvernement pour ceux qui ne peuvent pas y contribuer. Ce programme, qui couvre désormais près de 67 % de la population, intègre efficacement les travailleurs du secteur informel en s'appuyant sur les éléments d'un système d'assurance maladie communautaire, fort de l'engagement ferme du gouvernement à garantir des soins de santé pour tous.

La **Old Age Pension du Lesotho** est un régime universel non contributif qui s'adresse à tous les citoyens enregistrés de plus de 70 ans ne bénéficiant d'aucune autre forme d'allocation de retraite. Le programme démontre qu'en présence d'un engagement politique fort, la mise en place d'un système de retraites universel, pour réduire la vulnérabilité des ménages et améliorer la santé et le capital humain, est possible et accessible si certaines conditions préalables sont remplies, même dans les pays à faible revenu. ▶▶

Le *Vision 2020 Umurenge Programme du Rwanda* se compose de trois grandes initiatives visant à réorienter les programmes de protection sociale vers les populations vulnérables: 1) les travaux publics, 2) le programme de crédit d'Ubudehe et 3) l'aide directe par un transfert inconditionnel de fonds. Ce programme souligne l'importance d'organiser la protection sociale dans le cadre de stratégies nationales de développement et indique que les structures administratives décentralisées permettent de mieux cibler, d'éviter la mauvaise gestion des ressources et d'augmenter l'appropriation et la responsabilité au niveau local.

Le *Productive Safety Net Programme d'Éthiopie* propose un transfert conditionnel en espèces et/ou en nature sur la base de travaux publics. Il inclut également, mais dans une moindre mesure, des transferts inconditionnels directs à ceux qui sont dans l'incapacité de travailler. Il s'agit du programme de travaux publics le plus vaste d'Afrique et de l'un des programmes de protection sociale les plus efficaces en Afrique subsaharienne, qui réduit la pauvreté et renforce la sécurité alimentaire à court terme, tout en ouvrant la possibilité d'un accroissement de la détention d'actifs à long terme.

Le *Home Grown School Feeding programme du Kenya* propose un transfert conditionnel de fonds aux écoles pour l'achat de denrées alimentaires locales, s'adressant à un demi-million d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire. Ce programme démontre qu'un tel système permet de faire profiter les enfants des avantages de la protection sociale tout en stimulant la productivité agricole locale.

Nous avons rassemblé les principaux enseignements tirés dans huit sections, toutes étroitement liées. Chacun d'entre eux pourrait offrir une avancée en faveur d'un programme de protection sociale plus inclusif pour l'Afrique subsaharienne. Ces enseignements permettent d'évaluer la possibilité et la probabilité de reproduire les programmes dans différents contextes et de développer les programmes existants.

Enseignement 1: les programmes de protection sociale peuvent atténuer les risques, réduire la pauvreté et l'inégalité, et accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement

Une protection sociale correctement élaborée et mise en œuvre peut contribuer de manière significative à la réduction de la vulnérabilité et du dénuement des ménages africains. La protection sociale peut aider à financer les dépenses de santé et de scolarité, et pourrait faire partie des investissements les plus productifs pour stimuler la croissance, réduire la pauvreté et accélérer la réalisation des OMD. Les exemples analysés dans le rapport font état d'une incidence significative sur l'atténuation des risques et la sortie des trappes à pauvreté. Si les systèmes d'assurance sociale traditionnels s'adressent principalement aux salariés du secteur structuré et impliquent généralement des coûts élevés et une faible incidence sur la pauvreté, il est avéré que des programmes d'assistance sociale ciblés, tels que des transferts de fonds (en particulier ceux qui ciblent les personnes âgées ou les enfants), ou des travaux publics, sont particulièrement efficaces. Les transferts de fonds peuvent s'adresser à une grande partie de la population et les programmes d'emploi peuvent traiter efficacement certains types de vulnérabilité. Selon leur portée et les cibles définies, ces programmes peuvent également réduire les inégalités, les risques et les incertitudes des ménages pauvres et promouvoir la croissance.

Enseignement 2: la volonté politique et l'appropriation des programmes sont essentielles

La conception et la mise en œuvre de programmes fructueux requièrent une volonté politique, une appropriation nationale et un large consensus social. L'accessibilité financière est intrinsèquement liée à la volonté d'une société de financer les politiques sociales par des taxes et des contributions pour s'affranchir davantage de flux de capitaux extérieurs, souvent incertains et instables. Des programmes locaux couronnés de succès en Afrique du Sud, au Brésil, en Chine, au Ghana, en Inde et au Rwanda sont tous nés d'engagements politiques très fermes, parfois organisés selon une approche fondée sur les droits. La transposition de ces enseignements fait donc l'objet d'un consensus social et politique en faveur de ce type de programmes, dont la mise en place prend du temps et dépend du contexte.

Enseignement 3: il est indispensable d'assurer la viabilité financière

Les programmes qui ont donné de bons résultats ont tous abordé la question des coûts budgétaires à un stade précoce et les données disponibles montrent que les coûts peuvent ne pas être trop élevés. Le programme *Bolsa Familia* au Brésil coûte environ 0,4 % du PIB et concerne 26 % de la population, tandis que le programme *Progres-Oportunidades* au Mexique coûte 0,4 % du PIB et concerne 5 millions de ménages. Les capacités administratives et budgétaires destinées à élargir l'ampleur de la protection sociale sont en place ou peuvent être progressivement atteintes, même dans les pays subsahariens à faible revenu où les contraintes budgétaires sont particulièrement fortes. Ce rapport montre qu'alors que bon nombre de pays africains pauvres ne disposent pas encore des capacités nécessaires pour adopter une gamme complète de mesures de protection sociale, la plupart de ces pays peuvent tout de même entreprendre des projets et programmes qui prépareront le terrain pour la mise en place d'un système global à plus

long terme. Les programmes pour l'emploi rural et les travaux publics, ainsi que les programmes scolaires et les programmes d'alimentation des enfants, offrent des avantages significatifs et une efficacité éprouvée dans divers contextes. Les systèmes de pensions sociales à caractère non contributif, universel ou, tout au plus, très peu ciblés, sont à la portée d'un grand nombre de pays africains. Ces programmes devraient être prioritaires afin d'établir une plate-forme propice à l'adoption de stratégies plus globales.

Les gouvernements du monde entier sont préoccupés par les implications budgétaires et l'accessibilité de la protection sociale. Si la plupart des pays ont dégagé une marge budgétaire pour les interventions prioritaires, la viabilité à long terme doit faire l'objet d'une analyse minutieuse à l'heure de déterminer l'ampleur et la portée des programmes. Souvent, la conception et l'élargissement de programmes de protection sociale impliquent soit une augmentation de la mobilisation des ressources nationales (en soi un objectif désirable) soit une réallocation au sein des budgets: une stratégie réaliste articulée autour de ces deux éléments devrait être le point de départ de tout projet d'introduction de nouveaux programmes et les donateurs pourraient dans ce cas jouer un rôle de soutien.

Enseignement 4: la réussite dépend des capacités institutionnelles et administratives

La mise en œuvre des programmes requiert l'existence de capacités institutionnelles et administratives suffisantes ou la constitution et le renforcement de ces capacités à mesure que les programmes sont mis en œuvre. La réussite de programmes de protection sociale dépend de responsabilités institutionnelles clairement définies, d'une collaboration et d'une coordination entre ministères et de mécanismes de mise en œuvre bien conçus, qui combinent les orientations politiques à haut niveau et des mécanismes opérationnels fortement décentralisés. L'implication des différents niveaux administratifs permet d'explicitier les préférences et les capacités locales dans la mise en œuvre du programme: les échelons administratifs les plus bas sont souvent mieux équipés pour recenser les préférences et les besoins et pour éviter les erreurs de ciblage.

L'Afrique subsaharienne souffre plus que d'autres régions de registres manquants ou peu fiables, ce qui complique le ciblage, en particulier dans les zones rurales. Le renforcement des systèmes de registre d'État civil et l'octroi de l'ensemble des droits juridiques et de propriétés aux femmes et de droits d'héritage à tous les enfants pourraient donc faciliter l'accès de chacun aux avantages de la protection sociale. La stratégie d'«*Ubudehe*» au Rwanda - qui garantit l'efficacité globale des interventions en évitant les doubles emplois et en optimisant l'utilisation des ressources - démontre que les systèmes décentralisés peuvent être très utiles dans la conception de programmes efficaces. Les programmes de protection sociale dans les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu dont les capacités administratives sont limitées devraient éviter toute complexité excessive, en particulier dans leurs mécanismes de ciblage, et doivent être faciles à mettre en œuvre, pour limiter les erreurs d'inclusion graves et les abus. Des niveaux minimaux de transparence et de responsabilité devraient être recherchés, à tous les niveaux de la société, réduisant donc la corruption. Une diffusion appropriée des informations pourrait jouer un rôle clé à cet égard.

Enseignement 5: mise en place, suivi et évaluation pour rallier le soutien et ajuster le projet

Compte tenu des contextes et des besoins propres à chaque pays ainsi que de l'obligation de démontrer les effets pour entretenir le soutien politique, il est essentiel que les programmes soient mis en œuvre de manière transparente, en surveillant attentivement chaque aspect de leur mise en œuvre. Les projets pilotes et les déploiements échelonnés qui sont évalués avec soin à l'aide de techniques avancées permettent d'étudier, d'optimiser et de renforcer le soutien politique. La réussite de certains projets d'Amérique latine, menés dans le cadre de programmes de transfert conditionnel de fonds, a reposé essentiellement sur des évaluations fiables et sur une incidence réelle. Moins d'éléments probants attestent d'une incidence dans bon nombre des nouveaux programmes d'Afrique subsaharienne et les indices sont ténus, même pour certains des programmes abordés plus en détail dans ce rapport. Des analyses d'impact rigoureuses ainsi que des évaluations approfondies des projets pilotes et expériences devraient par conséquent constituer une priorité, car elles sont essentielles pour comprendre les forces et les faiblesses et pour bénéficier d'un soutien politique. Le soutien apporté par les donateurs en faveur de ces évaluations pourrait être utile.

Enseignement 6: il est essentiel de minimiser les désincitations, de s'inspirer des systèmes informels existants et de compléter les initiatives de microfinance basées sur le marché

Les programmes de protection sociale peuvent avoir des effets désincitatifs, notamment en décourageant la population de rechercher un emploi. Cependant, le problème des incitations est moins grave qu'on ne le supposait dans la plupart des programmes innovants et récents de protection sociale. Par exemple, la plupart des programmes de pensions de vieillesse non contributifs, y compris les programmes de pension en Afrique du Sud ou les programmes de travaux publics en Éthiopie, n'entraînent que peu d'effets dissuasifs. La protection sociale pourrait également évincer les systèmes de protection sociale informels ou contributifs existants. Les données disponibles à cet égard sont toutefois moins établies et nécessitent une analyse supplémentaire. Le risque d'éviction entre les nouveaux programmes et les systèmes existants, qu'ils soient structurés ou informels, requiert un suivi constant et, le cas échéant, des ajustements. Si s'appuyer sur les programmes existants pour les salariés du secteur structuré ne semble pas apporter de solution, les données disponibles suggèrent qu'il est possible de se fonder sur les systèmes informels existants, à l'instar du système d'assurance maladie du Ghana, pour limiter les effets pervers. Les initiatives de microfinance, en particulier dans le domaine de la microassurance, offrent également des services complémentaires de protection sociale et peuvent servir de plates-

formes pour l'élaboration de systèmes de protection sociale contributifs. Cependant, les solutions de microfinance et les autres solutions basées sur le marché sont peu susceptibles d'atteindre les plus pauvres et sont insuffisantes pour les protéger des nombreux et graves risques qui pèsent sur eux. Dans ce contexte, il est essentiel de mettre en place de vastes programmes de protection sociale bien élaborés.

Enseignement 7: il est important de maximiser les synergies entre les programmes de protection sociale et les autres investissements

Une protection sociale étendue peut venir appuyer les investissements complémentaires dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et d'autres secteurs productifs. Il s'agit d'un moyen à la fois rapide et flexible de réduire la pauvreté, pertinent en temps de crise ou lorsque les réformes dans d'autres secteurs sociaux ne se matérialisent que très lentement. Cette protection peut offrir les moyens financiers nécessaires à l'utilisation des services de santé et d'enseignement et à l'investissement dans l'agriculture et d'autres activités de production. Elle peut offrir aux ménages l'assurance dont ils ont besoin pour prendre les risques qu'impliquent de nouvelles activités ou pour migrer afin de profiter d'opportunités économiques. La protection sociale permet également de protéger les investissements en capital humain en veillant à ce que les enfants soient nourris et scolarisés en temps de crise. Elle offre des moyens directs d'inclure les groupes pauvres et marginalisés dans les efforts de développement, contribuant ainsi à la cohésion sociale et à la confiance. Par conséquent, elle peut constituer un pilier essentiel de la politique globale de développement en permettant l'exploitation de ses nombreuses synergies. Aussi la protection sociale devrait-elle être considérée non pas comme une simple question relevant du domaine social, mais comme une composante d'une stratégie globale de développement qui s'appuie explicitement sur ces complémentarités. Par exemple, le programme Progres-Oportunidades, au Mexique, souligne l'importance de la transition vers une stratégie intégrée, en offrant simultanément une série de services de base en matière de santé, d'éducation et de nutrition et en tirant profit de leurs complémentarités.

Enseignement 8: la protection sociale encourage l'égalité entre les hommes et les femmes, favorise l'autonomisation des femmes et diminue l'exclusion sociale

Il est prouvé que des programmes de protection sociale bien conçus peuvent servir à traiter les problèmes relatifs à l'égalité entre hommes et femmes et à l'exclusion sociale. Ils peuvent contribuer à réduire les disparités sociales et ethniques et pourvoir aux besoins propres aux femmes. Les programmes tenant compte de la problématique de genres peuvent avoir des effets multiplicateurs en matière de santé, de scolarisation des filles et de dépistage prénatal des mères; ils peuvent également renforcer les effets externes positifs grâce au transfert de fonds en faveur des femmes, tout en veillant à ce que les femmes ne voient pas leurs tâches s'alourdir et à ce que les stéréotypes ne soient pas renforcés.

DES ENSEIGNEMENTS AUX PRIORITÉS

Il s'agit là d'enseignements généraux et le rapport reconnaît que l'Afrique est très hétérogène et que les caractéristiques propres à chaque pays africain exigent des approches sur mesure. Dans les pays en situation de fragilité, par exemple, les conditions préalables à la réussite ne sont pas toujours remplies. Des capacités administratives extrêmement faibles ou une mauvaise gouvernance entravent la conception et la mise en œuvre de systèmes de protection sociale efficaces. Les instruments de protection sociale doivent être adaptés aux vulnérabilités et aux besoins spécifiques, tels que l'insertion ou la réinsertion des jeunes et des anciens combattants dans la société.

Pour résumer, l'introduction de la protection sociale dans des contextes de très grande pauvreté est possible. Le type de programme dépendra de la satisfaction de certaines conditions préalables, en tenant compte du fait que les dynamiques nationales et internationales évoluent et peuvent générer une certaine marge de manœuvre. La réussite des programmes suppose la mise en place des structures gouvernementales et les capacités de mise en œuvre nécessaires et contribue également à leur développement. Les enseignements tirés montrent l'importance des complémentarités et de la coordination entre les secteurs et les institutions, ainsi que celle du suivi et de l'évaluation. Cependant, les spécificités des enseignements jouent un rôle significatif, les facteurs de réussite étant essentiels pour garantir une incidence positive. Les possibilités de transposition des enseignements tirés en Amérique latine, en Asie, en Afrique du Sud, ou même dans les pays voisins d'Afrique subsaharienne dépendront des capacités du pays à gérer les défis relatifs à la mise en œuvre.

S'il reconnaît ces hétérogénéités, ce rapport suggère que dans un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu, certains programmes simples — tels que les systèmes de retraite ou d'allocations familiales non contributifs — sont généralement faisables sur le plan administratif, en particulier avec les mécanismes d'aide basés sur résultats (*cash-delivery systems*) reposant sur technologies innovantes qui permettent d'éviter les erreurs de ciblage, de réduire les coûts et d'accélérer les processus d'acheminement de l'aide. Ils peuvent également être viables sur le plan budgétaire et s'accompagnent de peu d'effets désincitatifs. Par ailleurs, ils sont susceptibles de bénéficier d'un large soutien politique. Il est toutefois essentiel que tout programme puisse, dès le départ, survivre aux éventuels changements du gouvernement local et être maintenu en cas d'alternance politique. Au fil du temps, des dispositions administratives plus complexes, y compris des ensembles de mesures coordonnées, pourront être adoptées,

à mesure que les pays acquerront de l'expérience et mobiliseront leurs ressources nationales. À long terme, les pays d'Afrique subsaharienne peuvent s'inspirer de ces programmes pour créer une plate-forme de protection sociale composée de plusieurs programmes coordonnés, en fonction des besoins spécifiques, des réalités budgétaires et des incidences démontrées. Une telle plate-forme basée sur l'assistance sociale devrait être cohérente avec une stratégie visant à adopter progressivement un système qui repose principalement sur le financement intérieur — par l'intermédiaire du système fiscal, par une forme de système d'assurance sociale contributif ou par un système combinant les deux. Quoi qu'il en soit, il ne suffit pas de reproduire des programmes ou des systèmes dans un pays ou un continent: il faut les adapter aux contextes locaux.

DE L'AIDE AU PARTENARIAT

Compte tenu des défis à relever, les partenaires africains pourraient avoir besoin de l'aide de la communauté internationale au cours de la phase de transition. L'émergence d'un consensus mondial sur la protection sociale entre les différentes parties prenantes en matière de développement, notamment tel qu'indiqué dans l'initiative des Nations unies sur le socle de protection sociale, renforce et complète le nouvel élan qui se concrétise en Afrique. Compte tenu des récentes crises, plusieurs donateurs (bilatéraux et multilatéraux, traditionnels et émergents) se sont engagés à soutenir les pays en développement cherchant à mettre en place des systèmes de protection sociale. Cependant, les partenaires internationaux devraient se contenter d'apporter un soutien: les principes d'appropriation, d'alignement et de responsabilité mutuelle consacrés dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 et le programme d'action d'Accra de 2008 placent clairement les partenaires en développement aux commandes; les données dont nous disposons indiquent qu'aucune autre méthode ne garantit la création et la viabilité de programmes fructueux.

À mesure que la protection sociale prend de l'importance dans le programme de développement, il convient également de tirer des enseignements des précédents projets soutenus par les donateurs. L'engagement traditionnel des donateurs — souvent peu coordonné, instable, basé sur un projet et peu viable financièrement — est mal adapté pour poursuivre un programme en faveur de la protection sociale. Par exemple, les projets pilotes de transferts sociaux menés par des donateurs ont souvent dépendu d'un financement extérieur et ont rarement obtenu l'aval politique des gouvernements nationaux, compromettant ainsi l'appropriation et la viabilité des projets.

Comme c'est de plus en plus le cas en Afrique, les donateurs peuvent soutenir le développement de programmes de protection sociale pleinement intégrés dans une stratégie globale de développement national en passant du statut de donateur à celui de partenaire. Cette nouvelle stratégie requiert des partenaires internationaux qu'ils s'alignent de manière coordonnée sur les efforts et les priorités du pays partenaire, de manière à fournir un financement prévisible favorisant un développement durable et à investir dans le renforcement des capacités tout en facilitant l'apprentissage.

Dans un contexte de développement en pleine évolution, la coopération Sud-Sud peut jouer un rôle de plus en plus important. Les nouveaux donateurs, tels que le Brésil, le Chili, l'Inde et le Mexique, eux-mêmes spécialistes de l'élaboration de solutions innovantes en matière de protection sociale, ont exprimé le souhait d'aider d'autres pays en développement dans ce domaine; la pertinence de leurs stratégies, de leurs modèles et de leur expérience pourrait bien intéresser leurs homologues en développement, particulièrement en Afrique subsaharienne. Ces nouveaux acteurs sont vecteurs de changement, appelant ainsi à redéfinir les avantages comparatifs et les rôles joués par l'UE.

RÔLES DE L'UNION EUROPÉENNE: ENGAGEMENT, DÉFIS ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Forte de son expérience et de son engagement en faveur du développement et de la dimension sociale de la mondialisation et du travail décent, l'UE (la Commission et les États membres) est bien placée pour soutenir la protection sociale dans les pays en développement. Le modèle social européen est caractérisé par ses valeurs fondamentales communes, son engagement en faveur de la protection sociale, et la diversité de ses systèmes nationaux de protection sociale (évolution, fonctionnement et stratégies appliquées en matière de protection sociale). Le partenariat stratégique Afrique-UE offre une plate-forme permettant de discuter avec les pays partenaires de nos expériences et des leurs, ainsi que de soutenir un programme de protection sociale par le dialogue politique et l'apprentissage mutuel, tout en s'écartant d'une perspective trop eurocentrique.

Plusieurs donateurs de l'UE, y compris la Commission, soutiennent déjà des initiatives de protection sociale sous la responsabilité du pays bénéficiaire. Cependant, l'UE a encore beaucoup à faire pour surmonter les défis persistants et tirer pleinement parti de ses avantages comparatifs et de la masse critique collective. Tout d'abord, nous avons besoin d'une implication plus importante, qui s'appuie sur les enseignements et les exemples de bonnes pratiques.

Aussi, le Rapport européen sur le développement recommande-t-il l'amélioration et le renforcement du soutien de l'UE en faveur de la protection sociale en Afrique subsaharienne et dans d'autres pays en développement. À cet effet, il recense sept priorités pour l'UE et ses États membres:

PRIORITÉ 1: INTÉGRER PLEINEMENT LA PROTECTION SOCIALE À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'UE devrait adopter un cadre politique global pour la protection sociale, associé à des engagements concrets assortis de calendriers précis et de ressources spécifiques. Cette étape indispensable devrait améliorer la visibilité de la protection sociale et permettre des discussions sur la valeur ajoutée collective de l'UE.

À cet effet, les initiatives en cours — telles que les livres verts intitulés «La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable - Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne» et «L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», la mise en œuvre de la stratégie conjointe Afrique-UE et de son plan d'action pour 2011-2013, l'instauration du service européen pour l'action extérieure et d'une nouvelle direction générale de la Commission en charge de la politique de développement et de sa mise en œuvre (DEVCO), ainsi que les négociations sur les futurs instruments financiers pour les relations extérieures — devraient être mises à profit afin de garantir que le large éventail de stratégies et d'instruments de l'UE s'orientent vers un appui prévisible et approprié à long terme en faveur de la protection sociale.

PRIORITÉ 2: PROMOUVOIR ET SOUTENIR LES PROCESSUS NATIONAUX

Afin d'assurer l'appropriation et de poser les bases d'une viabilité à long terme, l'UE devrait encourager la mise en œuvre d'un programme de protection sociale dirigé par l'Afrique aux niveaux continental, sous-régional et national, en commençant par le cadre de politique sociale de l'Union africaine (UA). Dès que possible, l'UE devrait soutenir des systèmes globaux de protection sociale intégrés à une stratégie fondée sur les droits. Les partenaires de l'UE devraient veiller à minima à ce que leurs interventions s'alignent sur les priorités et les besoins nationaux et limiter au maximum la microgestion des donateurs et l'ingérence politique.

Le rôle des donateurs serait plutôt de fournir une aide financière et technique afin de renforcer les capacités à tous les niveaux (national, provincial et local; gouvernemental et non gouvernemental) et de prendre en charge les coûts initiaux élevés et les coûts fixes de démarrage (notamment pour l'établissement de systèmes d'identification, d'enregistrement, de ciblage, de diffusion, de suivi et d'évaluation).

Le renforcement des circonscriptions nationales constitue également une composante essentielle de l'appropriation. L'UE devrait favoriser des stratégies participatives multipartites et soutenir les spécialistes de la protection sociale nationale (représentants du gouvernement, parlementaires ou acteurs non étatiques).

PRIORITÉ 3: AIDER À RÉSOUDRE LE PROBLÈME DE L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE

La mobilisation des ressources nationales étant indispensable à la viabilité des programmes de protection sociale, l'UE devrait soutenir les partenaires d'Afrique subsaharienne cherchant à réaliser des réformes fiscales et à percevoir davantage de recettes. Le dialogue politique sur les aspects financiers et budgétaires de la protection sociale (réforme fiscale, allocation des budgets, stratégies de sortie des donateurs), ainsi que sur les questions plus générales de gestion des finances publiques, est essentiel.

L'aide au développement peut également servir de catalyseur pour la protection sociale et la croissance inclusive en assouplissant les contraintes d'accessibilité en phase de transition. Les donateurs de l'UE doivent commencer par honorer leurs engagements officiels en matière d'aide au développement (0,7 % du RNB d'ici 2015), et ce en dépit de la crise financière mondiale et des contraintes budgétaires qui en découlent. Ils devraient également envisager d'autres possibilités innovantes de financement, notamment l'instauration d'un fonds de protection sociale pour l'Afrique.

L'engagement des donateurs devrait être crédible et leurs financements, prévisibles et fiables, en particulier lorsqu'ils choisissent de soutenir les dépenses courantes. Les engagements à plus long terme, notamment en Zambie, en constituent un exemple positif. Une attention particulière devrait être accordée à la viabilité budgétaire intérieure. Une stratégie de sortie devrait être élaborée et convenue dès le départ pour éviter des havres d'aide sociale pouvant être à la merci des caprices et des vicissitudes des donateurs.

PRIORITÉ 4: PROPOSER DES MODALITÉS D'INTERVENTION ADAPTÉES AUX CONTEXTES ET AUX BESOINS SPÉCIFIQUES

L'aide à la protection sociale en Afrique subsaharienne ne peut pas faire l'objet d'une approche universelle. Les stratégies doivent être adoptées sur la base d'une étude approfondie des contextes locaux et des politiques sous-jacentes, afin d'évaluer ce qui convient le mieux et ce qui est faisable.

D'après le présent rapport, l'offre d'un ensemble d'initiatives (aide budgétaire, dialogue politique et renforcement des capacités) pourrait constituer la meilleure solution pour assurer l'appropriation et le soutien local de systèmes de protection sociale pleinement intégrés dans une stratégie globale de développement national. Cependant, la faisabilité de l'aide budgétaire dépend du contexte local, la gestion des finances publiques et la gouvernance étant des questions stratégiques. L'aide budgétaire devrait être étayée par un contrat d'aide crédible entre des partenaires mutuellement responsables, axé sur les résultats. Afin d'améliorer la qualité du

dialogue, il pourrait être préférable d'opter pour une aide budgétaire sectorielle. Des solutions innovantes telles que des contrats d'aide fondés sur les résultats pourraient également être envisagées.

Les projets pilotes menés par les donateurs devraient être limités, ceux-ci étant rarement, voir jamais viables à long terme. Cependant, les projets pilotes sont utiles pour tester et évaluer les différentes possibilités ou pour lancer des programmes à développer ultérieurement; il convient donc de les intégrer aux processus nationaux, de préférence étatiques. La collaboration avec et à travers les États devrait en effet être favorisée afin de renforcer le contrat social. Néanmoins, l'aide aux programmes informels et communautaires (notamment les mutuelles de santé en Afrique occidentale) devrait également être assurée, ces programmes pouvant évoluer à l'intérieur d'un système plus vaste, à l'instar du Rwanda.

Dans les pays en situation de fragilité, il est essentiel de tenir compte des perceptions locales de la légitimité (avec qui travailler) et d'étendre la palette de protection sociale (de l'humanitaire à la sécurité). La séquence des interventions devrait faire l'objet d'un accord entre les intervenants de la communauté internationale: un programme qui se concentre sur l'aide et les fonds d'urgence, les travaux publics, les intrants et les soins de santé de base pourrait constituer une première priorité, avant d'aborder le défi à plus long terme du renforcement des capacités étatiques de mise en œuvre des programmes de protection sociale.

Dans l'ensemble, le suivi et l'évaluation sont les clés de la responsabilisation et de la facilitation de l'apprentissage. Afin d'assurer l'évolution ou la transposition des programmes, l'évaluation des incidences est essentielle, tout comme le recensement des meilleures pratiques et des goulets d'étranglement des programmes existants. Les donateurs de l'UE devraient soutenir les innovations dans le domaine des techniques d'analyse des incidences (notamment les analyses d'impact rigoureuses et le test du caractère aléatoire) et allouer les ressources nécessaires au suivi et à l'évaluation.

En vue d'améliorer le processus décisionnel et de mieux adapter la conception des programmes, l'UE devrait également envisager des solutions destinées à améliorer la précision et la pertinence des données sur la pauvreté et la vulnérabilité, y compris l'appui à l'initiative Global Pulse des Nations unies.

PRIORITÉ 5: SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DES CONNAISSANCES ET LE PARTAGE DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les donateurs de l'UE devraient commander et soutenir une étude des différents effets et avantages de la protection sociale sur le développement, de manière à alimenter le processus d'apprentissage et à permettre d'investir et de prendre des décisions sur la base de données factuelles. D'autres études sont nécessaires pour démontrer l'impact de la protection sociale, non seulement sur la croissance et la vulnérabilité à moyen terme (notamment la capacité des pauvres à générer des revenus et à sortir durablement de la pauvreté), mais aussi sur la stabilité politique, la cohésion sociale et le contrat social. La portée des études devrait être élargie à une plus grande diversité de contextes et faire appel à une approche pluridisciplinaire. Les résultats devraient être diffusés parmi les décideurs politiques.

Les donateurs de l'UE devraient surtout soutenir les capacités de l'Afrique à développer sa propre analyse et son propre point de vue sur la protection sociale. Le financement des études locales devrait non seulement renforcer la légitimité et la pertinence des connaissances générées, mais aussi faciliter leur diffusion.

L'intégration de la protection sociale dans le dialogue politique Afrique-UE à tous les niveaux est essentielle pour faciliter le partage des enseignements tirés et favoriser la volonté politique des deux côtés.

Les États membres de l'UE devraient également partager les enseignements qu'ils ont tirés de leurs expériences en matière de protection sociale en compilant des informations facilement accessibles et en organisant des voyages d'étude, conférences, ateliers et formations à la demande des pays partenaires.

Compte tenu de la pertinence toujours plus importante de l'échange des connaissances Sud-Sud, l'UE devrait apporter son soutien à la demande des partenaires du sud, en se basant sur les exemples de bonnes pratiques. Un partenariat triangulaire ambitieux pour l'échange de connaissances en matière de protection sociale devrait être envisagé, sous la forme d'échanges réguliers entre les différents intervenants concernés dans le cadre des différents dialogues politiques et partenariats stratégiques de l'Union. L'UE devrait également contribuer à l'élaboration d'un code de meilleures pratiques reposant sur la mise en œuvre des mécanismes de protection sociale dans les pays en développement, tel que convenu par le sommet du G-20 de Séoul.

PRIORITÉ 6: AMÉLIORER LA COORDINATION, LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA COHÉRENCE DES ACTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Le soutien de l'UE en faveur de la protection sociale devrait s'aligner totalement sur le programme sur l'efficacité de l'aide ainsi que sur les obligations découlant du traité UE.

Un réseau européen de spécialistes de la protection sociale et du développement, issus de ministères et d'agence de développement, de ministères de l'emploi et des affaires sociales et de la société civile, devrait être mis en place. Sa première grande mission sera de dresser un état des lieux de l'aide de l'UE en matière de protection sociale; une telle initiative devrait permettre une meilleure division du travail par la mise en évidence des manquements et des doubles emplois et faciliter le recensement des avantages comparatifs.

Un accord sur la prise en considération de la protection sociale comme un secteur ou comme une problématique transversale constituerait une composante essentielle de ces efforts. Ce rapport suggère que l'intégration de la protection sociale comme question intersectorielle serait plus adaptée, mais la position de l'UE devrait être mieux informée par les débats menés au sein du nouveau réseau sur la protection sociale et le développement, ainsi qu'au sein du réseau POVNET de l'OCDE et dans les pays partenaires.

La mise en œuvre du «code de conduite de l'UE» devrait offrir la possibilité de rationaliser le développement et le soutien des programmes à l'échelle nationale. L'UE devrait prendre la tête de la coordination avec les autres donateurs de la scène internationale, dans et au-delà du cadre du Comité d'aide au développement de l'OCDE ainsi que de concert avec les pays partenaires.

La division du travail transnationale de l'UE devrait être améliorée, en accordant une attention particulière aux «orphelins», en particulier dans les pays en situation de fragilité. À cet égard, de par sa présence dans le monde entier, la Commission a un rôle essentiel à jouer, tout comme les donateurs de l'UE qui ont un lien avec les pays «oubliés».

L'amélioration de la cohérence politique pour la protection sociale constitue également un point important. Dans le sillage de la mise en œuvre du programme de travail 2010-2013 pour la cohérence des politiques au service du développement, l'UE devrait commander une étude évaluant l'impact des politiques qui ne concernent pas le développement (telles que les politiques en matière de commerce, de migration et d'agriculture) sur la protection sociale des pays en développement. Une volonté politique plus marquée est nécessaire pour transposer l'engagement de l'UE en faveur de la cohérence politique pour le développement et promouvoir celle-ci de manière crédible dans le cadre plus large des initiatives menées par les autres acteurs au service du développement (par exemple le quatrième sommet sur l'efficacité de l'aide, le sommet du G-20 ou la quatrième conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés (LDC-IV)).

PRIORITÉ 7: RENFORCER LES PARTENARIATS DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR D'UN PROGRAMME PROGRESSIF DE PROTECTION SOCIALE

Le soutien apporté par l'UE à la protection sociale dans le cadre de son action extérieure a été limité, en particulier dans le cadre de son engagement en faveur de la dimension sociale de la mondialisation et d'un travail décent. L'UE devrait travailler en étroite collaboration avec des partenaires stratégiques afin de promouvoir un programme international évolutif de protection sociale et une mondialisation plus équitable, notamment avec l'Organisation internationale du travail et d'autres agences des Nations unies actives dans le domaine de la protection sociale possédant de l'expérience et une légitimité en la matière.

L'UE devrait également renforcer sa coopération avec le département des affaires sociales de l'Union africaine et du secteur Développement humain et social de la Banque africaine de développement, car ils sont essentiels au renforcement et au soutien de la dynamique sociale africaine.

À la lumière de son expérience et de l'accent mis sur l'intégration régionale dans la politique de développement, l'UE devrait s'efforcer de favoriser la coopération régionale dans le domaine du développement social et de la protection sociale, sur la base de la dynamique et des instruments existants.

Les partenariats avec le secteur privé peuvent également faire progresser le programme de protection sociale. Avec une coordination et des méthodes efficaces d'élaboration des politiques, l'UE peut tirer parti des initiatives privées. Il conviendrait également d'explorer la piste de nouveaux partenariats public-privé (PPP) innovants.

CONCLUSION

En résumé, le moment est propice à l'introduction d'un nouveau programme de protection sociale Afrique-UE. Un consensus se dégage progressivement sur les avantages de la protection sociale. Par ailleurs, le contexte de sortie de crise et les risques potentiels associés au changement climatique appellent à un partenariat renouvelé et renforcé.

Des programmes de protection sociale existent et peuvent, si certaines conditions préalables sont réunies, influencer positivement sur la croissance inclusive et la réduction de la pauvreté, toucher une grande partie de la population et obtenir un large soutien politique. Par ailleurs, s'ils sont bien conçus, ils peuvent compléter les systèmes communautaires informels, ainsi que les solutions basées sur les forces du marché. Des évaluations régulières, indépendantes et fiables sont essentielles pour obtenir des informations crédibles et des preuves empiriques des réalisations des programmes. Ces dernières sont, à leur tour, indispensables pour rallier le soutien politique et, par conséquent, leur viabilité politique et leur réussite.

Les résultats atteints à ce jour indiquent qu'en faisant preuve d'engagement, de soutien et de discernement, il est possible de créer un système de protection sociale en Afrique subsaharienne, même dans les pays à faible revenu. Le choix de nouveaux programmes spécifiques ou l'élargissement de programmes existants varie toutefois d'un pays à l'autre et dépend des contextes démographique, géographique et économique des pays partenaires, ainsi que de l'engagement et des priorités politiques.

CHAPITRE UN

LA DYNAMIQUE DE PROTECTION
SOCIALE EN AFRIQUE
SUBSAHARIENNE



CHAPITRE 1

LA DYNAMIQUE DE PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Un nouvel élan en faveur de la protection sociale en Afrique a été donné, caractérisé par un engagement et des réalisations significatifs au niveau panafricain, sous-régional et national.

Dans le sillage de la crise financière et des crises alimentaire et pétrolière, un consensus mondial se dessine autour de l'idée que la protection sociale est une composante essentielle mais manquante du développement, indispensable à la réalisation d'une croissance résiliente favorable aux pauvres et à la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

En effet, la protection sociale peut contribuer directement à la croissance et compléter d'autres investissements en augmentant le rendement des dépenses sociales.

Elle peut également faire bénéficier les plus vulnérables et exclus de la société des dividendes de la croissance et améliorer ainsi la cohésion sociale tout en renforçant l'accord entre l'État et ses citoyens.

En offrant de tels avantages directs et indirects, la protection sociale a le potentiel de transformer un cercle vicieux en un cercle vertueux.

La protection sociale n'est pas un luxe: elle est nécessaire et à la portée de l'Afrique subsaharienne. Divers programmes ont déjà été mis en œuvre dans la région et l'amélioration des perspectives de développement indique que la protection sociale est réalisable. Avec la rapide succession des crises alimentaire, pétrolière et financière entre 2007 et 2009, la protection sociale est plus nécessaire que jamais pour atténuer les chocs et lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité persistantes en Afrique. Alors que les programmes ont été étendus au cours des récentes crises, une dynamique en faveur d'une protection sociale plus systématique s'installe en Afrique subsaharienne et à l'échelle internationale. Le temps est venu pour le Rapport européen sur le développement de plaider en faveur de la protection sociale en Afrique, sur la base de données factuelles qui mettent en évidence le rôle essentiel des efforts locaux et le rôle de soutien potentiel des partenaires internationaux, en particulier l'Union européenne (UE).

1.1 L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE N'EST PLUS UN «SOUS-CONTINENT CONDAMNÉ»

L'Afrique subsaharienne a souvent été considérée comme un sous-continent condamné, où «seuls pauvreté et conflit semblaient prospérer». ² Au cours des décennies dites perdues (années 80 et 90), l'Afrique subsaharienne a accusé un retard, tandis que d'autres pays en développement ont entamé leur progression, particulièrement en Asie et en Amérique latine.

Toutefois, aux alentours du début du nouveau millénaire, la situation a commencé à s'améliorer. Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne sont allés à contre-courant des stéréotypes, puisqu'ils ont avancé à grands pas (même si ceux-ci restent insuffisants) vers la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement, comme le démontrent la réalisation d'une croissance économique stable et les nombreux exemples de réussites. ³

L'Afrique subsaharienne ne constitue toutefois pas une entité monolithique, mais plutôt une région d'une grande diversité, dont chaque pays suit son propre parcours, rarement linéaire. ⁴ Indéniablement, certains pays sont plus mal lotis que d'autres, ne parvenant pas à progresser ni même à revenir en arrière. Ce tableau peu encourageant de l'Afrique subsaharienne dans son ensemble a systématiquement éclipsé les changements fondamentaux opérés par les pays «émergents» de la région. ⁵

1.1.1 DES PROGRÈS TANGIBLES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Tout d'abord, bon nombre de pays d'Afrique subsaharienne ont réalisé des progrès notables en matière de gouvernance, thème placé au cœur du programme de développement continental. L'engagement de l'Afrique en vue d'améliorer la gouvernance est sans doute le mieux

² Johnson-Sirleaf, E. «Introduction», dans Radelet 2010.

³ L'économiste en chef de la Banque mondiale pour l'Afrique, S. Devarajan, et ses collègues proposent une liste de 42 témoignages de réussite, dont 20 sont détaillés dans des études de cas. <https://blogs.worldbank.org/african/african-successes> (EN).

⁴ Un grand nombre d'anciens chefs de file de la croissance des années 60 ont été à la traîne dans les années 2000, notamment la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Togo, tandis que des pays tels que le Burkina Faso, le Ghana et le Sénégal ont pris du retard après leur indépendance, mais sont devenus des «champions de la croissance» au cours des dix dernières années (Fosu, 2009).

⁵ Pour consulter une défense récente de ce point de vue, voir Radelet 2010.

représenté par l'instauration en 2002 du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), dans le cadre du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).⁶ Fin 2009, 30 des 53 États de l'Union africaine (UA)⁷ avaient signé, sur une base volontaire, cette approche africaine innovante, qui constitue le plus grand mécanisme de gouvernance du continent, assorti d'un système d'autocontrôle. Nonobstant les difficultés persistantes, le MAEP met en avant la gouvernance et permet un dialogue collégial sur les questions controversées puisqu'il établit «un diagnostic complet et sans complaisance des principaux problèmes de gouvernance».⁸

Une étude récente du mécanisme MAEP réalisée dans neuf pays de l'UA dans le cadre du projet AfriMAP (Africa Governance Monitoring and Advocacy Project), projet pour l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique, affirme que le verdict sur le processus du MAEP est donc mitigé, mais qu'il a toutefois permis l'instauration d'un débat national.⁹ Une étude élaborée dans le cadre du Partenariat Afrique-Canada sur le mécanisme MAEP dans sept pays d'Afrique subsaharienne va encore plus loin, en indiquant qu'on modifie la manière dont sont dirigés les gouvernements et les pays.¹⁰ Par ailleurs, d'autres initiatives de l'UA, telles que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007,¹¹ laissent supposer que la gouvernance est désormais une priorité pour une grande partie des pays du continent.

À l'échelle nationale, les pays d'Afrique subsaharienne tels que Maurice et le Botswana sont ceux qui ont fait preuve de la plus grande constance en matière de stabilité et de bonne gouvernance au cours d'une période relativement importante. En effet, comme le démontrent les derniers indicateurs de gouvernance élaborés par la Banque mondiale, être une économie en développement ne signifie pas forcément avoir une mauvaise gouvernance.¹² À titre d'exemple, après avoir été dévasté par le génocide en 1994, le Rwanda est devenu le symbole de la reprise africaine, grâce à sa croissance économique¹³ et aux progrès sociaux et améliorations significatives en matière de gouvernance qu'il a réalisés. Bien que la campagne qui a mené à la réélection du président Kagame en août 2010 ait préoccupé la communauté internationale,¹⁴ le Rwanda est généralement reconnu comme un pays pacifique avec des institutions stables, dont les «bons résultats» permettent à l'UE d'engager 75 % de son aide au pays dans le cadre d'un programme d'aide budgétaire.¹⁵ Il s'agit également de l'un des rares pays africains à être sur la bonne voie au niveau de la réalisation des OMD et à avoir même quasiment atteint le troisième OMD sur l'«égalité des sexes et l'autonomisation des femmes», avec plus de 56 % de femmes au parlement et une parité hommes-femmes effective dans l'enseignement primaire et secondaire.¹⁶

La reprise du Libéria après le conflit qui y a sévi de 1989 à 2003 est également saluée comme un exemple de réussite, en particulier après l'élection en 2005 d'Ellen Johnson-Sirleaf, la première femme à présider un pays d'Afrique. L'indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine¹⁷ indique que le Libéria a enregistré la meilleure progression en matière de gouvernance entre 2005 et 2009, avec un résultat passant de 32 à 44. Entre autres réalisations, il a été en 2009 le premier pays africain à être totalement en conformité avec l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, un acquis hautement symbolique étant donné le rôle des ressources naturelles dans le conflit libérien.

Les indicateurs de gouvernance et l'indice Mo Ibrahim mettent également en évidence les améliorations considérables dans des pays tels que le Ghana, l'Angola, la Sierra Leone et le Togo. Certes, ces indicateurs ne permettent pas de saisir la totalité des nuances et des enjeux, la gouvernance restant une question particulièrement sensible et controversée. Les pays où des améliorations ont été identifiées sont, pour la plupart, partis d'un niveau très bas. Aussi leurs résultats et leurs progrès ne devraient-ils pas être surestimés, ni même occulter le fait que d'autres pays d'Afrique subsaharienne ont stagné ou régressé. Cela étant, l'augmentation du nombre de

⁶ En juillet 2002, le NEPAD a adopté une «déclaration sur la démocratie et la gouvernance politique, économique et d'entreprise» qui comportait l'engagement de mettre en œuvre un mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Le protocole d'accord sur le MAEP a été adopté par le comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD en mars 2003, et est entré en vigueur immédiatement.

⁷ Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Cameroun, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Nigéria, Ouganda, République du Congo, Rwanda, São Tomé e Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Togo et Zambie.

⁸ Le *South African Institute of International Affairs* s'est doté d'un programme sur la gouvernance et le mécanisme MAEP qui assure le suivi des processus (<http://www.saiia.org.za/>). Voir par exemple Gruzd 2010.

⁹ AfriMAP 2010.

¹⁰ Bing-Pappoe (A.), 2010.

¹¹ La charte doit être ratifiée par 15 États membres pour entrer en vigueur. En juillet 2010, 29 États l'avaient signée, mais seuls 6 États (Éthiopie, Ghana, Lesotho, Mauritanie, Ouganda et Sierra Leone) l'avaient ratifiée. [http://www.brookings.edu/opinions/2010/0924_wgi_kaufmann.aspx].

¹² Rapport intitulé *Governance Matters 2010 Worldwide Governance Indicators highlight governance successes, reversals and failures*. Le projet des indicateurs de gouvernance (*Worldwide Governance Indicators*) publie des indicateurs de gouvernance collectifs et individuels qui concernent 213 économies pour la période 1996-2009, sur six aspects de la gouvernance: représentation et reddition de comptes, stabilité politique et absence de violence, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, État de droit et maîtrise de la corruption.

¹³ Sa croissance économique s'est élevée à une moyenne de 8 % par an entre 1998 et 2008. Le Rwanda occupe la 58^e place parmi 183 pays dans l'indice 2011 du Rapport «Doing Business» de la Banque mondiale. Le pays est salué pour ses progrès constants et la réforme qu'il a engagée (Banque mondiale, 2010d, p. 6).

¹⁴ Face aux accusations d'oppression et de violence (voir <http://www.amnesty.org/fr/region/rwanda>), le président Kagame défend la démocratie du Rwanda comme un «modèle pour l'Afrique» (Kagame 2010).

¹⁵ IP/10/1206, 29.9.2010. Première visite du commissaire Piebalgs au Rwanda dans le but d'évaluer l'impact de l'aide de l'UE sur place et de signer des accords financiers de 52 millions d'euros pour la coopération et la gouvernance régionales.

¹⁶ Le Rwanda est présenté comme un exemple de réussite dans l'outil de suivi des OMD disponible à la page www.mdgmonitor.org (novembre 2010).

¹⁷ L'indice Mo Ibrahim mesure la portée de l'offre aux citoyens d'un large éventail de biens et services économiques, sociaux et politiques par les gouvernements et les acteurs non étatiques. Cet indice propose quatre grandes catégories d'indicateurs: sécurité et État de droit, participation et droits de l'homme, développement économique durable et développement humain (<http://www.moibrahimfoundation.org/fr>).

démocraties en Afrique subsaharienne (de 3 en 1989 à 23 en 2008)¹⁸ et d'élections démocratiques (environ 50 entre 2005 et 2009), ainsi que les nombreuses initiatives de gouvernance locales (à tous les niveaux), laissent supposer que les gouvernements d'Afrique subsaharienne prennent de plus en plus leurs responsabilités, grâce notamment aux responsables politiques régionaux et sous-régionaux.

1.1.2 AMÉLIORATIONS DE L'ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

L'Afrique subsaharienne a fait partie des régions les plus florissantes au monde, avec une croissance moyenne d'environ 5 % entre 2000 et 2008, soit plus de deux points de pourcentage de plus qu'au cours de la décennie précédente. La croissance n'a pas été homogène d'une zone géographique ou d'un pays à l'autre, certains pays riches en ressources (tels que l'Angola et la Guinée équatoriale) enregistrant une croissance à deux chiffres, poussée par la hausse des prix des produits de base. Cette récente accélération de la croissance était plus que la simple conséquence de l'expansion des ressources. L'environnement macroéconomique s'est amélioré de manière globale. La Banque africaine de développement¹⁹ a souligné qu'en comparaison avec la décennie précédente, les pays d'Afrique subsaharienne ont pu maintenir l'inflation bien en deçà d'un nombre à deux chiffres, améliorer leurs termes d'échange et afficher une amélioration globale de leurs budgets.

Tableau 1.1: Croissance du PIB et tendances démographiques à long terme

		1980-2000	1980-1990	1990-2000	2000-2009
Afrique subsaharienne	Croissance du PIB (% annuel)	2,18	2,07	2,19	4,61
	Croissance démographique (% annuel)	2,81	2,90	2,71	2,52
Monde	Croissance du PIB (% annuel)	2,94	3,03	2,85	2,56
	Croissance démographique (% annuel)	1,59	1,74	1,46	1,21
Asie du Sud-Est et Pacifique	Croissance du PIB (% annuel)	9,25	10,08	8,56	10,17
	Croissance démographique (% annuel)	3,44	3,78	3,11	2,37

Source: élaboration du RED, Banque mondiale, World Development Indicators (indicateurs de développement dans le monde), base de données en ligne consultée le 15 octobre 2010.

Cet environnement globalement favorable a souvent été accompagné d'une hausse des capacités des pays à mobiliser leurs ressources intérieures. Les taxes prélevées sur le continent sont passées de 22 % du PIB en 1990 à 27 % en 2007.²⁰ Cette augmentation résulte largement de la hausse des taxes sur l'extraction des ressources, qui, en 2007, représentaient près de 14 % du PIB du continent et plus de deux tiers du total des taxes pour les pays riches en ressources tels que l'Angola, le Congo, la Guinée équatoriale, le Nigéria, le Soudan et le Tchad.²¹ En revanche, les taxes commerciales n'ont cessé de reculer au fil du temps, même si elles constituent toujours une source notable pour les pays possédant une importante industrie manufacturière comme l'Éthiopie, la Gambie, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland. La part des taxes dans le PIB varie entre des valeurs très basses dans des pays tels que la Guinée équatoriale (1,6 % du PIB en moyenne entre 2001 et 2008) et les valeurs les plus élevées au Lesotho (50,6 %).

Par ailleurs, les mouvements de capitaux extérieurs sous forme d'investissements étrangers directs (IED) et d'aide étrangère se sont considérablement renforcés, l'appui des donateurs à l'allègement de la dette étant particulièrement important. Entre 2000 et 2007, les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont annulé 43 milliards de dollars de la dette des pays africains. En outre, entre 2000 et 2008, le rapport entre la dette et le revenu national brut (RNB), l'un des principaux indicateurs de surendettement, a chuté de 127 % à 57 %.

L'augmentation de l'interaction économique avec le groupe des économies émergentes a donné un élan considérable à la récente croissance économique africaine. Ces derniers temps, les relations économiques et politiques sino-africaines se sont considérablement renforcées. Depuis le milieu des années 90, les échanges commerciaux bilatéraux entre la Chine et l'Afrique ont décuplé, totalisant plus de 100 milliards de dollars en 2008, ce qui a permis à un grand nombre de pays africains de diversifier la distribution géographique de leurs exportations et d'éviter une forte diminution des exportations à la suite de la baisse de la demande des pays développés dans le contexte de crise financière mondiale. La Chine et l'Inde deviennent également des sources de capital importantes pour les partenaires africains en termes d'IED et d'aide.

¹⁸ Radelet, 2010, p. 54. Selon l'organisation Freedom House (*Freedom in Sub-Saharan Africa 2009*), la proportion de pays «libres» et «partiellement libres» en Afrique subsaharienne est passé de 41 % en 1980 à 69 % en 2009.

¹⁹ BAD 2010.

²⁰ BAD, OCDE, CEA 2010, p. 84.

²¹ BAD, OCDE, CEA 2010.

1.2 DES DÉFIS STRUCTURELS PERSISTANTS

Malgré les progrès réalisés, l'Afrique subsaharienne est toujours confrontée à d'énormes défis: une macroéconomie vulnérable, insuffisamment capable d'influer sur les conditions de vie, des pays en situation de fragilité et des conflits récurrents, une extrême pauvreté persistante et un faible développement humain. Autant de facteurs qui précarisent de nombreuses vies.

1.2.1 VULNÉRABILITÉ MACROÉCONOMIQUE AVEC UN IMPACT LIMITÉ SUR LES CONDITIONS DE VIE

Il est prématuré d'avancer une transformation économique et des créations d'emploi à grande échelle dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. L'agriculture contribue toujours en grande partie au PIB et les petits agriculteurs indépendants constituent la majeure partie des travailleurs. L'économie urbaine prend de l'importance, mais l'emploi est toujours concentré principalement dans l'économie informelle. La dépendance de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne envers quelques produits de base déstabilise les revenus de l'exportation et la croissance du PIB et les rend plus volatiles que dans d'autres pays.²² La variabilité et les bouleversements climatiques contribuent également à une grande volatilité de la croissance, étant donné que l'agriculture est essentiellement pluviale.²³

En conséquence, la plupart des moyens de subsistance ne garantissent que de maigres revenus et sont très risqués, en particulier dans le domaine de l'agriculture pluviale, où les aléas climatiques menacent considérablement les revenus. La grande variabilité du PIB modifie rapidement les conditions du marché pour ceux qui évoluent dans l'économie informelle, ce qui entraîne de fortes fluctuations de leurs revenus et emplois et exerce une pression sur les conditions de vie, d'autant plus lorsqu'ils n'ont droit ni à des filets de sécurité sociale, ni à la protection sociale.

1.2.2 LES CONFLITS ET LES PAYS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

Les conflits font toujours rage en Afrique subsaharienne et constituent une cause majeure de pertes de vies et de moyens de subsistance. Selon les études récentes, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Afrique subsaharienne est deux fois plus élevé que dans d'autres pays à faible revenu et le nombre de réfugiés en provenance d'Afrique subsaharienne (plus de 2,6 millions) constitue une plus grande part de la population totale que dans d'autres régions en développement.²⁴ La fragilité des États (l'incapacité ou le refus d'un État de fournir des services de base aux citoyens) est aussi largement répandue²⁵ et représente l'une des principales causes de vulnérabilité. La première édition du Rapport européen sur le développement, publiée en 2009,²⁶ indiquait que les pays d'Afrique subsaharienne en situation de fragilité présentaient un retard significatif par rapport à d'autres pays en développement à la lumière des principaux indicateurs de développement. Par ailleurs, la fragilité constitue un obstacle de taille à une croissance durable et à la concrétisation des OMD.²⁷

Dans les pays en situation de fragilité (en particulier ceux qui sont en plein conflit), l'éventail de risques contre lesquels il convient de prémunir les citoyens est considérablement élargi et s'étend bien au-delà de la sphère économique.²⁸ L'impasse de la protection sociale décrite par Stephen Devereux — «les pays qui ont le plus besoin de protection sociale sont les moins aptes à l'assurer» — est donc particulièrement pertinente en situation de fragilité.²⁹

1.2.3 LA PAUVRETÉ ET LE FAIBLE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Des progrès ont été réalisés en faveur des OMD et d'autres aspects de la pauvreté en Afrique subsaharienne. Toutefois, les niveaux de carence restent élevés, ce qui ralentit la réduction durable de la pauvreté. Les données les plus récentes en la matière indiquent que les actifs productifs et financiers des pauvres restent faibles. Depuis les années 90, la pauvreté a connu une régression rapide dans le monde entier.³⁰ En Afrique subsaharienne, la pauvreté extrême (définie par un revenu inférieur à 1,25 dollar par jour) a reculé de 58 % en 1990 à 51 % en 2005. Cependant, le nombre de pauvres a atteint les 388 millions, pour 296 millions en 1990, en raison d'une croissance démographique rapide.³¹

²² Voir CNUCED 2009 et le Rapport européen sur le développement 2009.

²³ Banque mondiale, 2008.

²⁴ Données du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés figurant dans le PNUD 2009. Le nombre de réfugiés est élevé, même s'il est en baisse et, dans l'ensemble, moins important que celui de l'Asie du Sud, qui est pourtant plus peuplée.

²⁵ Voir le Rapport européen sur le développement (RED) 2009 pour un exposé des différentes définitions des pays en situation de fragilité.

²⁶ RED 2009.

²⁷ RED 2009; Bourguignon et al. 2008.

²⁸ Darcy 2004.

²⁹ Devereux 2000.

³⁰ Par exemple, l'Asie de l'Est a vu l'extrême pauvreté dégringoler de 55 % en 1990 à 17 % en 2005, un chiffre qui devrait encore s'améliorer de 6 % d'ici 2015.

³¹ Voir Banque mondiale et FMI 2010.

La santé et le niveau d'instruction de la population font toujours largement défaut, ce qui compromet les perspectives actuelles et futures des plus démunis. Malgré des progrès réalisés en faveur de la hausse de la scolarisation dans les écoles primaires, une nouvelle génération d'analphabètes a récemment rejoint la population active: 21 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans sont analphabètes.³² Par ailleurs, dans dix ans, la situation pourrait ne pas avoir évolué: le taux net de scolarisation primaire (le pourcentage d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui y sont scolarisés) reste de 73 % seulement.³³

Une santé précaire compromet également les possibilités d'une réduction rapide de la pauvreté. L'espérance de vie, qui constitue l'une des données statistiques les plus révélatrices de la santé de la population africaine, est de 52 ans, soit bien en deçà de celle d'autres régions. L'Afrique subsaharienne est de loin la région la plus affectée par le VIH/sida au monde, deux tiers des 33,4 millions d'adultes et d'enfants y vivant avec le sida, et compte 71 % de toutes les nouvelles infections au VIH en 2008.

Le poids des autres maladies est également très lourd: la grande majorité de la population mondiale (90 % environ) exposée à un risque moyen à élevé de contracter le paludisme vit en effet en Afrique subsaharienne.³⁴ Le changement climatique menace de répandre le paludisme et d'autres maladies dans des régions qui sont moins touchées actuellement. Seulement 31 % de la population d'Afrique subsaharienne ayant accès à des installations sanitaires adéquates, les conséquences de la maladie sont encore amplifiées, ce qui exerce une pression constante sur les systèmes de soins de santé. Ce poids de la maladie entrave les capacités productives des adultes, ainsi que la santé des enfants, et compromet leurs chances d'échapper à la pauvreté.

1.2.4 CONDITIONS PRÉCAIRES

Une pauvreté extrême, un faible patrimoine et une dépendance envers des moyens de subsistance risqués impliquent que toute tentative de bâtir une vie meilleure est facilement écartée par un large éventail de chocs importants. En Éthiopie, 67 % des ménages en zone urbaine et 86 % des ménages en zone rurale déclarent avoir vécu au moins un choc au cours des quatre années précédentes (tableau 1.2). Parce que la plupart des ménages des zones rurales dépendent de l'agriculture pluviale, ils sont régulièrement touchés par la sécheresse, le gel et des pluies trop abondantes. Les ravageurs de cultures sont toujours très présents également et les pertes de bétail sont monnaie courante. Les ménages des zones rurales et urbaines ne sont pas épargnés par les difficultés économiques engendrées par la maladie ou un décès dans la famille. Les risques du marché, liés à la flambée des prix des intrants et des extrants, sont également une source de difficultés, qui reflètent la forte dépendance des travailleurs indépendants, y compris les agriculteurs, vis-à-vis des fluctuations des marchés. La criminalité représente également un risque généralisé. Tous ces risques pourraient faire basculer la population dans la pauvreté et bloquer toute échappatoire pour les pauvres.

Tableau 1.2: Pourcentage des ménages faisant état d'un événement particulier ou d'un choc qui a considérablement affecté leur patrimoine ou leur niveau de vie au cours des quatre dernières années, Éthiopie, 2006

	Éthiopie urbaine	Éthiopie rurale
Choc subi?	67	86
Maladie dans la famille	22	31
Flambée des prix	21	38
Perte d'emploi	18	6
Décès dans la famille	15	14
Vol/crime	13	14
Perte de bétail	6	36
Expulsion	6	3
Ravageurs de cultures	6	40
Sécheresse	5	44
Pluie/inondation	3	22
Gel	1	12

Source: données de Young Lives, www.younglives.co.uk.

³² Banque mondiale 2010b.

³³ Banque mondiale 2010b.

³⁴ <http://www.map.ox.ac.uk/milestones/7/>.

Par conséquent, les plus pauvres, ainsi qu'un grand nombre de «non-pauvres», sont condamnés à une vie caractérisée par la vulnérabilité face à la pauvreté persistante.³⁵ La menace d'une vie dans la pauvreté persiste, laissant peu d'espoir ou de possibilités d'y échapper dans un futur proche, même pour la prochaine génération.

1.2.5 DES INÉGALITÉS ENRACINÉES

Certains groupes d'âge sont particulièrement menacés. Pour les jeunes enfants, les privations d'ordre alimentaire et d'autres soins en début de vie conditionnent leur avenir. Pour les nombreux orphelins du sida dans certaines régions d'Afrique, les personnes âgées ou les personnes handicapées, les possibilités de revenus sont considérablement entravées. Par ailleurs, la vulnérabilité face à la pauvreté persistante est étroitement liée aux moyens de subsistance: la majorité de la population d'Afrique subsaharienne vit toujours de l'agriculture ou est travailleur indépendant, principalement par nécessité, ce qui l'expose à des risques économiques considérables alors qu'elle ne dispose que d'un capital limité pour y faire face.

Les facteurs sociaux et politiques renforcent à leur tour la vulnérabilité de groupes sociaux spécifiques. L'inégalité est forte en Afrique, les 10 % des revenus les plus élevés étant 22 fois supérieurs aux 10 % des revenus les plus bas, soit plus que la moyenne mondiale, qui s'élève à 18.³⁶ Des inégalités horizontales fortement ancrées persistent sous le couvert du lieu de résidence, de l'origine ethnique, des convictions religieuses et du genre. Elles sont reflétées dans les structures économiques, sociales et politiques, exacerbant les conditions de vie déjà précaires de certains groupes de la population,³⁷ exclus des possibilités offertes par la croissance économique.³⁸ Les femmes pauvres (chefs de famille, agricultrices, ouvrières, fournisseuses de services informels), ainsi que les personnes déplacées sur le territoire de leur propre pays et les réfugiés font partie des catégories les plus vulnérables.³⁹

1.3 TROIS CRISES EN TROIS ANS: FAITS ET CONSÉQUENCES

Trois différentes crises (alimentaire, pétrolière et financière) ont éclaté à des intervalles rapprochés, entre 2007 et 2009. Compte tenu des défis structurels et de la forte vulnérabilité d'une grande partie de la population face à la pauvreté, ces crises ont exercé une pression importante sur les économies africaines et mis en péril le bien-être de leurs citoyens.

L'examen attentif de l'impact de ces trois crises en Afrique subsaharienne met en évidence deux éléments contraires: une résistance plus élevée qu'escomptée à la crise financière, mais des conséquences sociales importantes en particulier à la suite de la crise alimentaire. Ces épisodes démontrent également que les crises peuvent exacerber les faiblesses structurelles des pays d'Afrique subsaharienne, impliquant des conséquences durables.

Encadré 1.1: Les crises alimentaire et pétrolière ont eu une incidence importante en Afrique subsaharienne

L'emballement des prix des produits de base dans le monde s'est accéléré en 2007, les prix des denrées alimentaires ayant augmenté de plus de 45 % depuis fin 2006. Des records de prix en dollars ont été atteints, y compris pour le pétrole brut, l'étain, le nickel, les graines de soja, le maïs et le blé. Cette hausse soudaine a commencé par les principales cultures vivrières (maïs, blé et huiles alimentaires) pour se répandre aux autres denrées alimentaires. Étant donné que les hausses des prix des denrées alimentaires se sont répercutées sur les marchés nationaux de la plupart des pays, l'impact social a été considérable pour les pauvres des zones urbaines. Dans certains pays, les crises alimentaire et pétrolière ont accru les tensions sociales et ont même donné lieu à des émeutes au Burkina Faso, au Cameroun, au Niger et au Mozambique.

Source: FMI, 2010, Impact of high food and fuel prices on developing countries. FMI: Washington, DC.

1.3.1 RÉSISTANCE À LA CRISE FINANCIÈRE MONDIALE

Selon le Fonds monétaire international (FMI), «la résistance de l'Afrique subsaharienne est sans doute l'événement de la récession mondiale qui est passé le plus inaperçu».⁴⁰ En effet, malgré des avertissements alarmistes début 2009 en ce qui concerne l'impact négatif de la crise financière mondiale sur les pays en développement, l'impact macroéconomique

³⁵ Dans ce rapport, le terme «pauvreté persistante» est utilisé pour souligner un état de grande pauvreté qui perdure dans le temps, sans grand espoir de changement. Bien qu'il soit possible de mettre en évidence des distinctions particulières d'ordres théorique et conceptuel, à des fins de politique, la «pauvreté persistante» ne se distingue pas de la pauvreté «chronique» ou de la formulation «pris au piège de la pauvreté», ces expressions étant interchangeables.

³⁶ Ferreira et Ravallion 2008, et <http://databank.worldbank.org/>

³⁷ Stewart et Langer 2008.

³⁸ Banque mondiale, 2007.

³⁹ Banque mondiale et FMI 2010.

⁴⁰ FMI 2010a.

a été étonnamment modeste à ce jour (encadré 1.2). En 2009, la croissance moyenne du PIB en Afrique subsaharienne s'élevait à 2,6 %.⁴¹ Si l'on exclut l'Afrique du Sud, géant régional et l'un des pays africains les plus fortement touchés, la croissance atteindrait une moyenne de 4 %, qui dépasserait la croissance démographique de 2,5 %. La croissance devrait se rapprocher des 5 % en 2010 et des 5,5 % en 2011, pour revenir aux taux de croissance élevés d'avant la crise.⁴²

Encadré 1.2: Pourquoi la crise financière n'a pas été si terrible en Afrique subsaharienne

La situation plus favorable que prévue de l'Afrique subsaharienne s'explique par différents facteurs, répartis en quatre grands groupes:

- Contrairement à d'autres crises précédentes, la crise financière actuelle est née uniquement dans le monde développé et les canaux de transmission à l'Afrique subsaharienne ont été principalement indirects. L'Afrique subsaharienne a été principalement affectée par l'effondrement initial et ponctuel du commerce mondial, qui a entravé ses exportations, ainsi que par le recul des mouvements de capitaux et la baisse des prix des produits de base associée à une chute de la demande mondiale. Par conséquent, les pays d'Afrique subsaharienne les plus étroitement intégrés dans l'économie mondiale et les marchés de capitaux (tels que l'Afrique du Sud) ont vu fondre leur PIB en 2009, tandis que les exportateurs de matières premières ont été affectés principalement par les problèmes associés aux produits de base.
- La crise s'est avérée plus éphémère que prévu grâce à la forte croissance enregistrée en 2009 et 2010 sur les marchés émergents, en particulier en Chine et en Inde. Leur demande en produits de base — ainsi que celle en provenance d'autres marchés émergents — s'est maintenue, ce qui a permis un rétablissement rapide des prix des produits de base, et d'empêcher ainsi la plupart des pays d'Afrique subsaharienne d'entrer en récession.
- La résistance de l'Afrique subsaharienne s'explique principalement par le fait que l'Afrique occupait, au déclenchement de la crise mondiale, une position plus solide que lors des récessions antérieures.⁴³ En effet, les grandes améliorations au niveau de la gestion macroéconomique et les réformes entreprises avant la crise ont permis à la plupart des pays d'Afrique subsaharienne de survivre à la tempête. Il est évident que cette affirmation générale cache des différences marquées de résultats d'un pays à l'autre: ceux qui présentent des déficits fiscaux et de balance courante élevés ont été touchés plus sévèrement et devraient sortir de la crise plus lentement que d'autres.
- La plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont réglé les problèmes à court terme associés à la crise plutôt rapidement, certains avec le concours de la communauté internationale. Près de neuf milliards de dollars ont été puisés dans les réserves en 2009 et les bailleurs de fonds officiels ont injecté 4 milliards de dollars, ce qui a atténué la diminution des mouvements de capitaux.⁴⁴ Les gouvernements ont également utilisé leur marge budgétaire pour stabiliser l'économie, en laissant leurs budgets enregistrer un déficit considérable. Ces déficits budgétaires ponctuels auront permis à certains pays de «préserver les dépenses publiques en faveur des pauvres et des secteurs générateurs de croissance», tels que la santé et l'enseignement.⁴⁵

La résistance de l'Afrique subsaharienne à la crise financière mondiale ne devrait pas occulter le fait que les trois crises se sont suivies de près, ce qui a exercé une forte pression sur les pays d'Afrique subsaharienne. La forte augmentation des prix des produits de base, en particulier des prix des denrées alimentaires de base en 2007 et en 2008, ont eu des implications majeures pour un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne et leurs populations. La plupart des pays africains étant des importateurs nets de denrées alimentaires, ils ont été fortement touchés lorsque les prix des denrées alimentaires ont plus que doublé en moins d'un an. Le prix des denrées alimentaires sur le marché intérieur a considérablement augmenté. Cette situation a peut-être été synonyme d'une hausse de revenus pour les nombreux agriculteurs qui exploitent des cultures vivrières. Mais ceux-ci étant, à l'instar de la majorité de la population, des acheteurs nets de denrées alimentaires,⁴⁶ leurs revenus réels ont chuté. En parallèle, la hausse record des prix des carburants a rendu les importations inaccessibles à bon nombre d'importateurs de pétrole, engendrant des déficits élevés et des pertes de réserves de devises étrangères. La crise financière, dernière de la série, a éclaté immédiatement après les crises alimentaire et pétrolière, touchant de plein fouet les pays d'Afrique subsaharienne à revenu moyen, davantage intégrés dans les marchés mondiaux.

Si l'Afrique a cette fois-ci bien encaissé le choc, elle reste vulnérable à ce genre de crise grave, surtout en ce qui concerne les prix des produits alimentaires. La crise alimentaire a mis en lumière les faiblesses de la structure économique et de la production et

⁴¹ FMI 2010b.

⁴² FMI 2010b.

⁴³ BAD 2010.

⁴⁴ Banque mondiale 2010c, tableau B6.1.

⁴⁵ FMI 2010a.

⁴⁶ Banque mondiale, 2008.

la distribution alimentaires. Les hausses et les fluctuations des prix des produits alimentaires, comme nous avons pu le constater récemment, pourraient bien se généraliser avec le changement climatique. Si les prix des denrées alimentaires ont chuté lors de la crise financière, ils sont déjà repartis à la hausse, à mesure que l'économie mondiale se rétablit et que les chocs climatiques perturbent les approvisionnements.⁴⁷

Lorsque de tels chocs touchent les ménages, ces derniers peuvent maintenir leur consommation et leurs investissements par des revenus supplémentaires issus de diverses sources: heures supplémentaires, patrimoine, envois de fonds, transferts en espèces ou en nature, ou une forme quelconque de filet de sécurité public ou autre système d'aide. Or, la demande de ce type d'aide peut intervenir en contradiction totale avec une baisse des revenus et de l'aide extérieure dans un contexte de récession mondiale. En cas de ressources limitées, l'ampleur et la durée de la perte de revenus peuvent augmenter, avec des conséquences sociales lourdes, en particulier pour les plus pauvres et les plus vulnérables.

1.3.2 LES CONSÉQUENCES SOCIALES DES CRISES

Il est difficile d'évaluer l'impact des trois crises séparément, mais leur succession rapide a épuisé les réserves des pays et des familles, exacerbant leur vulnérabilité aux chocs ultérieurs. En outre, il faudra probablement du temps pour qu'un grand nombre des incidences sociales de ces crises puisse se manifester. Les données empiriques sur l'impact direct des crises ne sont pas facilement accessibles, vu que les données sur la période d'après-crise commencent seulement à être publiées. Il semblerait toutefois que les grands chocs des prix, notamment de ceux des denrées alimentaires, aient eu des effets distributifs importants, assurant des gains aux producteurs et frappant durement les consommateurs.

Il semblerait par ailleurs que la pauvreté ait directement été aggravée par la crise alimentaire, même si cette aggravation a été partiellement compensée par l'amélioration des conditions de vie des producteurs nets de produits alimentaires africains.⁴⁸ Les prix des céréales dans le monde ont doublé entre 2006 et 2008,⁴⁹ bien que dans la plupart des pays, y compris en Afrique, la hausse réelle ait été plus limitée. Cependant, même avec seulement la moitié de cette hausse, une augmentation de 4,4 points de pourcentage du taux de pauvreté parmi les consommateurs nets aurait suivi - pour environ 33 millions de pauvres de plus vivant avec moins de 1,25 dollars par jour en Afrique subsaharienne.⁵⁰

Inversement, il est généralement admis que la crise mondiale et le ralentissement de la croissance qui en a résulté en Afrique n'ont pas entraîné un renforcement marqué de la pauvreté, mais plutôt freiné la réduction de la pauvreté. Des études complètes ont démontré que les améliorations en matière de lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne seront ralenties.⁵¹ Avant la crise financière, l'Afrique subsaharienne devait atteindre un taux de pauvreté de 35,9 % d'ici 2015 mais les dernières estimations le chiffrent à 38 %, ce qui implique que 20 millions de personnes de plus resteront dans des conditions de pauvreté d'ici 2015 et que des millions d'autres souffriront de la faim et de malnutrition.⁵²

La crise mondiale favorise également la pauvreté par les pertes d'emploi qu'elle provoque, en particulier dans les pays qui sont davantage intégrés dans l'économie mondiale. L'Organisation internationale du travail (OIT)⁵³ a fait état de nombreuses pertes d'emploi dans les secteurs de la sylviculture et du coton au Cameroun. En Afrique du Sud, le travail formel a reculé, passant de 13,7 millions au deuxième trimestre de 2008 à 12,9 millions au troisième trimestre de 2009, tandis qu'au Nigéria, le taux de chômage a atteint 19,7 % en mars 2009, soit près de 5 points de pourcentage de plus que l'année précédente.⁵⁴

Une croissance ralentie et les effets distributifs associés à ces crises ont également une incidence sur d'autres indicateurs de bien-être, en particulier pour les enfants. Il semblerait que les conséquences en matière de nutrition et de santé aient été importantes: une estimation récente indique qu'en 2009, 30 000 à 50 000 enfants de moins de cinq ans sont décédés des suites de la crise en Afrique, les filles étant beaucoup plus touchées.⁵⁵ Une étude de l'Unicef démontre que le bien-être des enfants au Ghana est affecté principalement par une nette augmentation de la pauvreté monétaire et une augmentation de la faim; au Burkina Faso, par une réduction de la scolarité et une augmentation du travail des enfants; et au Cameroun, par tous ces aspects sur un pied d'égalité.⁵⁶

Enfin, certains éléments tendent à établir un lien entre les crises et les tensions sociales accrues et la violence dans certains pays d'Afrique subsaharienne: par exemple, des émeutes et d'autres tensions ont été associées à la hausse des prix des produits de base en 2008, en particulier

⁴⁷ Par ailleurs, la récente (septembre 2010) sécheresse et l'interdiction d'exporter des céréales qui ont marqué la Russie ont renforcé la menace d'un retour de la crise des prix des denrées alimentaires.

⁴⁸ Wodon et Zamam 2010.

⁴⁹ Indice des prix de la FAO (<http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=570&lang=fr#ancor>).

⁵⁰ Calcul réalisé par Wodon et Zamam à partir de données provenant de Chen et al. 2008, de la Banque mondiale et du FMI 2010.

⁵¹ Banque mondiale et FMI 2010.

⁵² La crise devrait battre en retraite, permettant à la pauvreté en Afrique de s'atténuer, étant donné qu'une croissance annuelle minimale de 7 % est généralement considérée comme nécessaire pour devancer la croissance démographique et réaliser des progrès notables dans la lutte contre la faim, le chômage et la maladie.

⁵³ OIT 2010b.

⁵⁴ OIT 2010a,b.

⁵⁵ Voir Friedman et Schady 2009, qui utilisent les données sur les ménages pour leurs simulations.

⁵⁶ Bibi et al. 2010.

dans les pays à faible gouvernance.⁵⁷ Bakrania et Lucas relaient des informations d'Amnesty International qui font état de manifestations contre l'augmentation du coût de la vie au Bénin, au Mozambique, au Sénégal et au Zimbabwe.⁵⁸

1.3.3 RÉPONSE DES POUVOIRS PUBLICS AUX CRISES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Les récentes crises ont été différentes des nombreuses autres qui ont précédé en Afrique subsaharienne. La forte croissance récente, une meilleure gestion macroéconomique et l'allègement de la dette ont élargi la marge de manœuvre budgétaire pour l'introduction de mesures anticycliques. Par ailleurs, la politique intérieure n'était pas à l'origine des crises. Pour éviter les effets négatifs des crises récentes, un grand nombre des pays d'Afrique subsaharienne ont manifesté un regain d'intérêt pour les politiques sociales. En conséquence, les dépenses sociales, notamment pour la santé et l'enseignement, ont bénéficié d'une vaste protection, tandis que divers programmes de protection sociale ont été étendus et renforcés.⁵⁹ Certains pays ont étendu leurs programmes de dépenses sociales et de protection sociale dans le cadre de mesures de relance budgétaire.

Par exemple, l'Afrique du Sud a consacré 56 % de son plan de relance aux programmes sociaux, prévoyant notamment des améliorations en matière de santé et d'éducation, de bourses sociales, de travaux publics, de nutrition et de prévention du VIH.⁶⁰ De même, 39 % des mesures de relance du Kenya ont été réparties entre différents programmes sociaux, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le gouvernement tanzanien a revu à la hausse ses dépenses sociales, à 28,5 % du PIB en 2009, ce qui a permis d'augmenter le nombre de personnes inscrites dans des programmes nationaux de création d'emploi et de lancer plusieurs programmes d'infrastructure (représentant 2,5 % du PIB), avec un impact positif sur l'emploi, y compris dans les zones rurales.⁶¹ Au Nigéria, de vastes programmes d'infrastructure (36,4 % des mesures de relance) ont créé des perspectives d'emploi dans tout le pays.⁶² En Éthiopie, le Productive Safety Net programme, instauré en 2005, a été étendu pour offrir de l'aide à 4,4 millions de personnes supplémentaires.⁶³ Toutefois, après avoir étiré leurs budgets avec des mesures à court terme, il est possible que les gouvernements rencontrent des difficultés pour maintenir ces dépenses sociales à long terme.⁶⁴

En bref, il semble que la plupart des pays d'Afrique subsaharienne aient plutôt bien résisté à la crise financière. Toutefois, les conséquences des crises alimentaire et pétrolière, ainsi que celles du peu de perspectives de croissance offertes par cette période de sortie de crise financière mondiale, pourraient entraver le développement humain et la réduction de la pauvreté à moyen terme. La récente expansion de divers programmes de protection sociale représente une occasion unique d'améliorer les systèmes de protection sociale et de les soutenir avec le retour de la croissance, afin de la rendre plus inclusive, tout en assurant une flexibilité budgétaire et administrative.

1.4 PLAIDER ACTIVEMENT POUR LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Ce rapport démontrera que la protection sociale, si elle ne constitue pas une panacée, est indissociable du développement. Il s'agit d'une composante stratégique de chaque secteur social, qui complète d'autres interventions et en tire parti en faveur du développement inclusif.

Il serait mal avisé d'initier un débat sur la portée et la nature des actions stratégiques sans examiner les tentatives mises en place par les citoyens, les familles et les communautés pour réduire leur vulnérabilité à la pauvreté persistante en Afrique subsaharienne. Ces acteurs n'attendent pas qu'un appui extérieur se manifeste et essayent souvent de limiter les conséquences de la pauvreté et les risques en utilisant leurs moyens de subsistance ainsi que les communautés et réseaux auxquels ils appartiennent. Les forces et les faiblesses de ces actions peuvent servir de base pour concevoir et organiser des mesures de politique publique. Certaines d'entre elles seront abordées au chapitre 2. Le présent rapport indique que les mécanismes d'adaptation existants ne suffisent pas pour protéger les pauvres et les personnes vulnérables. Des politiques spécifiques et proactives mises en œuvre par les pouvoirs publics ont manifestement un rôle à jouer dans l'atténuation de la vulnérabilité et de la pauvreté en Afrique subsaharienne.

Ce rapport définit la protection sociale comme un ensemble d'actions spécifiques destinées à palier la vulnérabilité des populations *par la sécurité sociale*, qui offre une protection contre les aléas de la vie et l'adversité; *par l'assistance sociale*, qui offre des allocations

⁵⁷ Voir von Braun 2008 et Ardnt et al. 2008.

⁵⁸ Bakrania et Lucas 2009. Les Perspectives économiques en Afrique (BAD, OCDE, CEA 2010) indiquent que les manifestations sont restées très présentes en 2009 et ont abouti à une (légère) augmentation des épisodes de violence, même si leur intensité était moindre en moyenne qu'au cours des années précédentes.

⁵⁹ Banque mondiale et FMI 2010.

⁶⁰ Zhang et al. 2009.

⁶¹ OIT 2010b.

⁶² OIT 2010b.

⁶³ Banque mondiale et FMI 2010.

⁶⁴ Sur la base des données des précédentes crises collectées pour 11 pays d'Afrique subsaharienne (Burundi, Libéria, Madagascar, Togo, Zimbabwe, République du Congo, Lesotho, Mali, Sénégal, Tanzanie et Zambie), Prasad et Gerecke (2010) suggèrent qu'un grand nombre de pays réduisent leurs dépenses de sécurité sociale pendant les crises et les augmentent après la crise. En effet, selon des données récentes publiées par Oxfam, les dépenses de protection sociale en Afrique devraient avoir chuté de 0,94 % du PIB en 2008 à 0,61 % en 2010; il reste à voir si elles vont à présent repartir à la hausse (Oxfam 2010).

en espèces et en nature pour soutenir les plus démunis et leur accorder une plus grande autonomie, et *par les efforts d'inclusion*, qui renforcent les capacités des personnes marginalisées à accéder à la sécurité sociale et à l'assistance sociale. Le présent rapport se concentre sur l'action publique, c'est-à-dire les programmes et les mesures élaborés par les pouvoirs publics et d'autres organismes publics afin de favoriser et de renforcer la protection sociale, mais aussi sur les mesures destinées à soutenir, à faciliter ou même simplement à créer un espace ou à tolérer les actions privées ou locales en faveur de la protection sociale.

Cette définition souligne des fonctions clés: fournir des mécanismes destinés à éviter les graves difficultés des personnes pauvres et moins pauvres exposées à de graves risques, offrir des moyens d'aider les pauvres dans leurs efforts pour sortir de la pauvreté et améliorer l'accès des groupes marginalisés à ces deux types d'aide. La protection sociale représente plus qu'un simple «filet de sécurité» qui peut atténuer les effets de crises graves; elle s'inscrit dans le cadre de stratégies destinées à sortir ces personnes de la pauvreté et à leur permettre non seulement de bénéficier de la croissance, mais aussi d'y participer activement.

La protection sociale ne remplace pas la croissance économique et ne dispense pas de créer de l'emploi et d'augmenter le rendement des activités des plus démunis. Elle ne peut pas être un substitut à l'investissement standard axé sur la croissance, notamment la construction d'infrastructures et l'appui aux secteurs productifs. Elle n'est toutefois pas incompatible avec la croissance économique: comme le clarifieront les chapitres 4 et 5, le coût de ces programmes n'est pas prohibitif en règle générale. Ils contribuent souvent de manière positive au développement de l'économie locale, grâce à leurs effets sur la demande, et les pauvres finissent par dépenser localement la quasi-totalité des fonds perçus dans le cadre de l'assistance sociale, tandis que le patrimoine peut être protégé en prévision de l'avenir.

La protection sociale peut contribuer directement à la croissance. Elle offre des moyens financiers et une protection contre les risques et les circonstances pour lesquels les marchés des assurances et des crédits proposent rarement une solution, notamment les grands chocs climatiques ou économiques. En présence d'une protection sociale, les acteurs peuvent se permettre de prendre des risques économiques et de participer à l'innovation sans s'exposer à de graves risques de dénuement. En remédiant aux défaillances du marché, des mécanismes de protection sociale bien conçus peuvent stimuler l'efficacité et la croissance.

La protection sociale peut également constituer un investissement complémentaire à l'investissement axé sur la croissance: les effets à long terme de la protection de la santé et du capital humain sont vraisemblablement importants dès lors qu'ils mettent les enfants à l'abri du besoin, qu'ils améliorent leurs chances de réussite en leur garantissant une meilleure santé, une nutrition plus adaptée et un développement cognitif accru, ce qui permet de fournir la base en capital humain nécessaire à la croissance future.⁶⁵ En tout état de cause, et sans aucun doute, la protection sociale contribue à ce que la croissance soit plus favorable aux pauvres et plus inclusive par la distribution directe de certains avantages de la croissance et l'offre d'une voie crédible pour améliorer la réalisation des OMD.

La protection sociale ne remplace pas non plus un investissement accru dans la santé et l'éducation, ou dans toute autre dépense sociale. Toutefois, elle peut augmenter le rendement des dépenses sociales, en offrant les moyens d'utiliser les services proposés, sans rationner l'alimentation et sans limiter la scolarisation ou d'autres biens et services fondamentaux. Certains programmes assurent même aux enfants de bénéficier des dépenses sociales, à l'instar des transferts conditionnels, désormais largement répandus en Amérique latine.

Dans le cadre d'une redistribution et de programmes bien conçus, la protection sociale permet de répartir les bénéfices de la croissance aux groupes les plus vulnérables et souvent les plus exclus de la société (notamment les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes atteintes du VIH/sida), en tant qu'élément important d'une stratégie destinée à les rendre plus autonomes et à rendre la croissance plus inclusive.

Par conséquent, la protection sociale peut jouer un rôle central dans l'amélioration de la cohésion sociale et, plus généralement, dans le renforcement du contrat entre l'État et le citoyen. En améliorant la protection de ses citoyens, l'État peut remplir sa part du contrat social, ce qui étaye sa légitimité. Cela vaut particulièrement pour les pays fragiles où le renforcement de l'État constitue l'un des principaux défis. Par la consolidation de la stabilité sociale et de la responsabilité politique, la protection sociale peut contribuer à rendre durable la relance de la croissance actuelle en Afrique.

En résumé, par l'offre d'avantages directs et indirects, la protection sociale permet de transformer le cercle vicieux en un cercle vertueux. Il s'agit également d'un droit fondamental consacré dans la déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres actes internationaux, régionaux et nationaux. Or, la protection sociale a trop souvent été négligée dans les programmes de développement parce que considérée comme un luxe réservé aux pays à revenu moyen ou élevé. L'expérience montre que la protection sociale est possible et accessible, même dans les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu.

⁶⁵ Spence (Chair). 2008.

1.5 LA DYNAMIQUE DE PROTECTION SOCIALE

L'intérêt porté à la protection sociale s'accroît, à la fois en Afrique subsaharienne et sur la scène internationale. Lentement mais sûrement, un consensus se dessine parmi les nombreux acteurs du développement selon lequel la protection sociale est non seulement un droit, mais aussi un instrument indispensable à la concrétisation d'une croissance inclusive favorable aux pauvres et aux OMD.

1.5.1 L'ÉLAN AFRICAIN

1.5.1.1 LA PROTECTION SOCIALE: ORIENTATIONS POUR UN PROGRAMME PANAFRICAIN

Ces dernières années, les gouvernements africains ont fait un pas important vers un consensus sur la nécessité et la portée de la protection sociale en Afrique. La déclaration et le plan d'action d'Ouagadougou de 2004 peuvent être considérés comme une première étape clé vers l'élaboration d'un programme de protection sociale panafricain global depuis l'acte constitutif de l'Union africaine en 2000. Adopté à l'occasion de la troisième session extraordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, le programme délivre principalement le message suivant: il convient d'accorder à chacun plus d'autonomie, de créer de nouvelles perspectives d'emploi et d'améliorer la protection sociale et la sécurité, tout en encourageant l'adoption du programme pour le travail décent.⁶⁶

En mars 2006, l'Union africaine et le gouvernement zambien ont organisé une conférence régionale intergouvernementale intitulée «A transformative agenda for the 21st century: examining the case for basic social protection in Africa». Cette conférence s'est concrétisée par l'Appel à l'action de Livingstone, l'un des principaux jalons sur la voie de la protection sociale en Afrique. L'accord prévoit que le programme de protection sociale intègre les notions d'autonomisation et de respect des droits, que les transferts sociaux participent à la réduction de la pauvreté et à la promotion de la croissance et que l'offre durable de transferts sociaux de base est abordable. En ce qui concerne sa mise en œuvre, les gouvernements africains sont invités à mettre en place des programmes nationaux de transfert social chiffrés qui soient intégrés aux programmes de développement et aux budgets nationaux.⁶⁷ Quelques mois plus tard, en septembre 2006, l'Appel à l'action de Yaoundé a réaffirmé l'importance de la protection sociale, en demandant spécifiquement d'instaurer des programmes de protection sociale globaux pour les personnes âgées, avec une attention particulière portée au régime universel de pensions sociales, ainsi qu'à l'élaboration de cadres nationaux de coordination détaillés.⁶⁸

Dans ce contexte, la Commission du travail et des affaires sociales de l'Union africaine a lancé en 2008 un processus connu sous le nom de «Livingstone 2». Avec le concours de HelpAge International et des gouvernements hôtes, elle a organisé six débats nationaux (Burkina Faso, Cameroun, Mozambique, Rwanda, Sierra Leone et Tunisie) et trois débats régionaux (Afrique de l'Est et du Sud, Afrique du Nord et Afrique occidentale et centrale) sur l'investissement dans la protection sociale en Afrique.⁶⁹ Ce processus a contribué à la révision du Cadre de politique sociale pour l'Afrique, d'abord présenté à Johannesburg en 2005 et finalement adopté à l'occasion de la première conférence des ministres chargés du développement social des États de l'Union africaine, qui s'est tenue en octobre 2008 à Windhoek (Namibie). Le Cadre constitue un document très important qui englobe 18 domaines prioritaires, parmi lesquels figure la protection sociale. Il plaide en faveur d'un «ensemble minimal de mesures essentielles de protection sociale», qui devrait couvrir les «services de santé et les indemnités essentiels pour les enfants, les travailleurs du secteur informel, les chômeurs, les personnes âgées et les personnes handicapées» et qui devrait avoir «un impact significatif sur la réduction de la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie, la réduction des inégalités et la promotion de la croissance économique». Cette gamme de mesures est considérée comme abordable et devrait servir de «plate-forme d'extension de la protection sociale à mesure que des marges budgétaires plus conséquentes sont dégagées». À cet effet, le Cadre invite les gouvernements nationaux à reconnaître la protection sociale comme une obligation d'État assortie de dispositions juridiques, à l'intégrer dans les programmes nationaux de développement et dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, à réviser et à réformer les programmes de protection sociale existants, à élaborer des programmes chiffrés et à faire figurer l'ensemble minimal de mesures au budget national.⁷⁰

Dans le sillage du Cadre de protection sociale, l'Union africaine a commandé une étude dans l'objectif d'orienter et de mettre en place un groupe africain d'appui aux programmes nationaux de protection sociale.⁷¹ Par ailleurs, un grand nombre d'événements associés à la protection sociale ont eu lieu sur le continent, notamment la deuxième session de la conférence des ministres en charge du développement social en novembre 2010.⁷² La Déclaration de Khartoum sur le renforcement des mesures de politique sociale en faveur de l'inclusion sociale qui en a résulté réaffirme l'engagement de l'Afrique envers l'accélération de la mise en œuvre de mesures de protection sociale

⁶⁶ Taylor 2009, p. 25-26.

⁶⁷ Appel à l'action de Livingstone, Livingstone, Zambie, 23 mars 2006.

⁶⁸ Appel à l'action de Yaoundé, Yaoundé, Cameroun, 13 septembre 2006.

⁶⁹ Union africaine et HelpAge 2008.

⁷⁰ Union africaine, 2008, paragraphe 2.2.3.

⁷¹ Cette étude a été publiée en 2009 (Taylor, 2009).

⁷² Entre autres: le premier «Forum régional de la sécurité sociale pour l'Afrique» de l'Association internationale de la sécurité sociale, Kigali (Rwanda) en 2008; le «Deuxième colloque africain sur le travail décent» à Yaoundé (Cameroun) en octobre 2010; le «Forum mondial de la sécurité sociale» au Cap (Afrique du Sud) en décembre 2010.

appropriées afin d'améliorer directement le bien-être des familles en Afrique,⁷³ en mettant particulièrement l'accent sur les personnes handicapées, les enfants et les personnes âgées. L'élaboration d'un Programme de protection sociale panafricain s'est donc ainsi poursuivi sans relâche jusqu'à aujourd'hui.

1.5.1.2 INTÉGRATION DE LA PROTECTION SOCIALE AU NIVEAU SOUS-RÉGIONAL

La dynamique en faveur de la protection sociale s'est également engagée au sein des communautés régionales. À titre d'exemple, la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) a montré son savoir-faire dans le domaine de la protection sociale. En effet, l'article 10 de la Charte sur les droits sociaux fondamentaux dans la CDA de 2003 dispose que les États membres devraient instaurer un climat favorable de sorte que chaque travailleur de la région ait accès à une protection sociale adéquate.⁷⁴ Le «Code de la sécurité sociale dans la CDA» de 2007 envisage la protection sociale comme un concept qui «englobe toutes les formes de sécurité sociale», mais qui «dépassé la notion de sécurité sociale. Elle couvre également les services sociaux et la protection sociale au service du développement et ne se limite pas à la protection contre l'insécurité de revenu causée par des situations particulières. Aussi son objectif consiste-t-il à améliorer le bien-être des populations».⁷⁵ En vue de consolider leur engagement en faveur d'une perspective plus large, le Forum parlementaire de la CDA a annoncé qu'il s'attacherait à intégrer la protection sociale dans les constitutions nationales.⁷⁶

Encadré 1.3: Le droit à la sécurité sociale dans les constitutions d'Afrique subsaharienne

Plusieurs constitutions d'Afrique subsaharienne consacrent solennellement (certaines dans des termes plus incisifs que d'autres) le droit à la sécurité sociale, imposant aux législateurs le devoir d'agir et concrétisant l'espoir légitime des citoyens d'accéder aux services de sécurité sociale de base. Les constitutions d'Afrique du Sud et du Kenya offrent des exemples intéressants d'intégration du droit à la sécurité sociale dans les constitutions.

La constitution de l'Afrique du Sud postapartheid de 1996 inclut une charte de droits disposant que chaque personne a le droit d'accéder à la sécurité sociale et même d'obtenir, si elle est dans l'impossibilité d'assurer sa propre subsistance et celle des personnes à sa charge, une assistance sociale appropriée (article 27, paragraphe 1c). Elle précise toutefois que l'État est tenu de prendre des mesures législatives *raisonnables, dans la mesure des ressources disponibles*, pour réaliser progressivement chacun de ces droits (article 27, paragraphe 2).

La constitution du Kenya de 2010, soumise à un référendum et approuvée par 67 % des électeurs kenyans, accorde à «chaque citoyen» un ensemble de droits économiques et sociaux, y compris le droit à la sécurité sociale (article 43, paragraphe 1e). Elle affirme en outre que l'État devrait garantir une sécurité sociale appropriée aux personnes qui sont dans l'impossibilité d'assurer leur propre subsistance et celle des personnes à leur charge (article 43, paragraphe 3).

Cependant, la plupart des constitutions d'Afrique subsaharienne ne prévoient pas encore un droit spécifique à la sécurité sociale. Elles incluent plutôt des références moins contraignantes à l'objectif de justice sociale et de protection des plus démunis ou indiquent simplement que la mise en œuvre des dispositions relatives à la sécurité sociale est une question réservée à l'action parlementaire, qui ne garantit par conséquent aucun droit mais qui intervient dans l'attribution des compétences entre les divers organes de l'État. Dans ce genre de constitution, c'est habituellement le législateur qui est compétent pour décider des droits aux prestations de sécurité sociale; celui-ci n'agit que si les conditions sociopolitiques et économiques le permettent.

La protection sociale est également l'un des domaines prioritaires de la coopération entre les pays de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE): l'article 39 du Protocole sur le marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est appelle à l'harmonisation des politiques sociales, notamment en mettant en œuvre des programmes d'expansion et d'amélioration de la protection sociale.⁷⁷ En particulier, la CAE s'est récemment engagée à améliorer la protection sociale des personnes handicapées.⁷⁸ Parallèlement, l'Autorité intergouvernementale pour le développement se concentre sur le lien entre la protection sociale et la sécurité alimentaire: le Programme régional de sécurité

⁷³ Union africaine 2010a. Pour accélérer la mise en œuvre d'une protection sociale minimale, il a été convenu d'instaurer et de développer des programmes de renforcement des capacités pour les États membres, de collecter des données sur les systèmes de protection sociale et de diffuser les meilleures pratiques, d'adhérer au principe d'une protection sociale minimale (augmenter l'investissement dans le secteur social) et d'harmoniser les interventions de politique sociale au niveau régional (Union africaine 2010b).

⁷⁴ CDA 2003.

⁷⁵ CDA 2007.

⁷⁶ Bafana 2010.

⁷⁷ CAE 2009. Article 39, paragraphe 3h. Le protocole a été adopté et signé par les chefs d'État de la CAE le 20 novembre 2009 et est entré en vigueur le 20 mai 2010.

⁷⁸ «EAC set to improve social protection for the disabled in East Africa», <http://www.newstimeafrica.com/archives/9536>.

alimentaire et de gestion des risques⁷⁹ comporte un volet «protection sociale» ayant pour objectif d'élaborer des stratégies de protection sociale et des réformes dans la région. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) s'est jusqu'ici principalement intéressée à l'harmonisation du droit du travail et de la protection de l'enfance,⁸⁰ tandis que l'Union économique et monétaire ouest-africaine a adopté un cadre régional de développement des mutuelles de santé en 2009 et travaille actuellement en vue de l'appliquer et d'étendre la protection sociale et sanitaire.⁸¹ Ces initiatives démontrent l'engagement sous-régional toujours plus marqué en faveur de la protection sociale, ainsi que la diversité des stratégies et des priorités dans les différentes sous-régions d'Afrique subsaharienne.

1.5.1.3 METTRE LA PROTECTION SOCIALE EN PRATIQUE AU NIVEAU NATIONAL

Les consultations menées par l'UA en 2008, avec le soutien de HelpAge International, ont mis en évidence la nécessité d'élaborer des stratégies nationales générales en faveur de la protection sociale et d'inclure la protection sociale dans les programmes nationaux de développement et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Comme le souligne Gladys Mutangadura, les programmes nationaux de développement et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté énoncent la stratégie de développement et les priorités des dépenses publiques et peuvent montrer comment intégrer la protection sociale dans tous les secteurs concernés.⁸² Les pays d'Afrique subsaharienne sont nombreux à avoir consacré une section de leur document de stratégie pour la réduction de la pauvreté à la protection sociale: par exemple, la protection sociale ne figure pas dans le premier document de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Burkina Faso en 2000, mais a été intégrée dans la deuxième édition du document (2004-2010), dans l'objectif de «garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à la protection sociale»; elle devrait prendre encore plus d'importance dans la troisième édition. En ce qui concerne les stratégies nationales de développement, la Tanzanie était en 2005 l'un des premiers pays à intégrer la protection sociale dans sa stratégie nationale de développement pour la croissance et la réduction de la pauvreté (appelée «Mkukuta») et, depuis lors, le Rwanda et la Zambie lui ont emboîté le pas.⁸³

Encadré 1.4: Perspectives récentes sur la protection sociale en Afrique subsaharienne

La dynamique de protection sociale en Afrique subsaharienne s'est construite au cours de la dernière décennie, comme l'indiquent les références explicites à la protection sociale en tant que stratégie clé dans les «documents de stratégie de réduction de la pauvreté» («Poverty Reduction Strategy Papers» - PRSP). Même si l'adoption de ces documents est mue par la conditionnalité de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, la diversité de perspectives sur la protection sociale et des définitions du concept suggère que les processus et préférences nationales ont joué un rôle.⁸⁴ En outre, ces documents offrent la possibilité de créer un espace pour la protection sociale dans le programme politique.⁸⁵

Tous les gouvernements n'accordent pas la même importance à la protection sociale dans leurs documents stratégiques de réduction de la pauvreté. Certaines définitions sont plutôt vagues et succinctes, à l'instar de celles du Nigéria et de la République du Bénin, qui désignent simplement la protection sociale comme «l'ensemble des systèmes et des mesures qui fournissent des services d'assistance sociale et divers services sociaux», ce qui ne laisse qu'un rôle limité à la protection sociale dans la politique sociale globale. D'autres définitions laissent supposer un engagement plus déterminé et sont, en règle générale, plus proches des définitions reconnues au niveau international: la protection sociale repose sur un ensemble d'instruments, son objectif est de lutter contre la vulnérabilité et la pauvreté et elle doit s'adresser à des catégories de personnes spécifiques. Toutes les définitions des documents stratégiques s'articulent autour de la pauvreté, tandis que la vulnérabilité apparaît moins souvent. Le Bénin, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire et l'Ouganda reprennent dans leur définition les catégories de personnes qui demandent soutien et protection. Le document de stratégie de réduction de la pauvreté de la Tanzanie est le seul à mettre explicitement en évidence le rôle des mécanismes informels traditionnels dans l'offre de protection sociale, tandis que ceux de la République du Bénin et du Cap Vert sont les seuls à souligner les progrès déjà réalisés dans le cadre des programmes de protection sociale sur leur territoire.⁸⁶

Par ailleurs, bon nombre de pays africains ont élaboré et adopté une stratégie nationale de protection sociale au cours des cinq dernières années. À cet égard, l'amélioration de la gouvernance démocratique pourrait avoir instauré un climat propice à la protection sociale

⁷⁹ «Regional Food Security and Risk Management Programme».

⁸⁰ Deacon et al. 2010, «Affaires humanitaires et affaires sociales»: <http://www.comm.ecowas.int/>.

⁸¹ <http://learning.itcilo.org/ilo/step/mutuellesdesante/> et Agence française de développement, document interne.

⁸² Mutangadura 2008.

⁸³ Zambie: Cinquième Plan national de développement 2006-2010. Rwanda: Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté 2008-2012.

⁸⁴ Tous les documents des PPTE sont disponibles à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/hipc/index.asp> (EN).

⁸⁵ Oduro 2010.

⁸⁶ Voir Brunori et O'Reilly 2010 pour obtenir une liste complète de définitions.

en tant que question politique, les gouvernements étant de plus en plus responsabilisés quant à leur obligation de remplir leur part du contrat social. Le Ghana a adopté sa stratégie nationale de protection sociale en 2007, un document complet axé sur les droits qui est le résultat d'un processus inclusif de longue haleine. La stratégie est intégrée dans les cadres budgétaires et de développement du gouvernement et comprend un volet de suivi et d'évaluation. Les exemples d'institutionnalisation de la protection sociale ne manquent pas, le Burkina Faso, le Ghana, le Kenya, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda et la Sierra Leone, entre autres, ayant tous élaboré des programmes, stratégies ou régimes de protection sociale ou étant en train de le faire.

Si les cadres politiques sont incontestablement importants, leur mise en œuvre sera déterminante. Les engagements ne se traduisent pas toujours de façon immédiate et efficace sur le terrain. En revanche, si certains pays ne disposent pas encore d'un cadre de protection sociale global, ils ont néanmoins mis en œuvre des initiatives innovantes. Outre les réseaux de protection sociale traditionnels et informels qui sont déjà intégrés, un large éventail de programmes de protection sociale ont été mis en place avec succès dans toute l'Afrique subsaharienne au cours des dernières années, notamment des programmes de transferts de fonds et de denrées alimentaires, de travaux publics, de pensions et d'allocations, d'assurance santé communautaires, de micro-assurance, d'alimentation scolaire et de subventions à l'investissement. En d'autres termes, si elle doit encore être améliorée en de nombreux points, la protection sociale est déjà bien enracinée en Afrique Subsaharienne ou, du moins, dans bon nombre de ses pays.

1.5.2 LA DYNAMIQUE DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT MONDIAL

1.5.2.1 DES INITIATIVES FACE À LA CRISE

La protection sociale figure au rang des priorités des Nations unies, mandatées pour promouvoir et appliquer une stratégie axée sur les droits, le droit à la protection sociale étant entériné par plusieurs traités des Nations unies. Surtout, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 indique que «toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale» (article 22) et que «toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille» (article 25).⁸⁷

La protection sociale constitue également l'un des quatre piliers du travail décent, lui-même au cœur des OMD (cible 1B).⁸⁸ L'OIT a lancé en 2002 une campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous, qui associe de manière explicite la protection sociale à la concrétisation des OMD. Le débat sur la protection sociale minimale qui a suivi a été ravivé par la crise. En avril 2009, le Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies a donné son accord sur neuf initiatives globales pour contrer les crises, notamment «un socle de protection sociale» qui a, depuis lors, été adoptée par de nombreux pays d'Afrique subsaharienne et d'autres acteurs du développement international. En particulier, le document final du sommet sur les OMD de septembre 2010 indiquait que la promotion de l'accès universel aux services sociaux et l'instauration d'une protection sociale minimale peuvent véritablement aider à consolider les acquis du développement et favoriser de nouveaux progrès.⁸⁹

Encadré 1.5: Initiative conjointe des Nations unies pour la promotion d'un socle de protection sociale

Par le département de la sécurité sociale (SEC/SOC) de l'Organisation internationale du travail

Le Socle de protection sociale («Social Protection Floor») sous-tend une perspective globale des systèmes nationaux de protection sociale, considérée comme un élément essentiel des stratégies nationales de développement. Elle a pour objectif d'aider les pays à détecter les failles de la protection sociale et de les palier en adoptant des mesures cohérentes et efficaces destinées à optimiser l'impact de ressources limitées sur la réduction de la pauvreté et de l'insécurité, afin d'assurer un accès réel aux services et aux transferts sociaux fondamentaux. Le concept de Socle de protection sociale exprime l'idée d'une politique sociale universelle qui promeut des stratégies globales cohérentes instaurées à l'échelon national afin de garantir à chacun un accès minimal aux services de base et la sécurité de revenu. L'initiative conjointe vise à coordonner les capacités, les ressources et les actions des Nations unies et des acteurs bilatéraux qui y participent. Elle entend également promouvoir la cohérence des mesures prises par les États et les acteurs nationaux. L'objectif n'est pas d'encourager l'adoption d'une solution unique, mais d'un ensemble de garanties favorisant le respect des droits de l'homme:

- *des services publics de base: accès aux services géographiques et financiers (notamment la distribution et l'assainissement de l'eau, les soins de santé et l'enseignement et la formation).*

⁸⁷ Voir aussi encadré 3.3.

⁸⁸ Le Programme pour le travail décent se compose de quatre volets: les normes et les droits au travail, la création d'emploi et le développement des entreprises, la protection sociale et le dialogue social. OMD-1, cible 1B: «assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif».

⁸⁹ Assemblée générale des Nations unies 2010.

- *des transferts sociaux*: un ensemble de transferts sociaux de base pour les pauvres et les personnes vulnérables afin de leur garantir une sécurité de revenu minimale et un accès aux soins de santé de base.

L'initiative en faveur d'un Socle universel de protection sociale aide les États, partenaires sociaux et acteurs de la société civile à mettre en place une protection sociale pour tous, l'un des piliers de la dernière génération de stratégies de réduction de la pauvreté. Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ont rejoint l'initiative.

Au Burkina Faso, par exemple, les agences des Nations unies et la délégation de la Commission européenne, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), ainsi que des partenaires bilatéraux tels que le Canada et les Pays-Bas, se réunissent régulièrement et mettent en commun leurs expériences dans le domaine de la protection sociale. Ce groupe de travail bénéficie de l'appui d'un comité interministériel (présidé par le ministre de l'économie et des finances) en charge de la définition des grandes priorités de la protection sociale dans le Cadre de la stratégie pour la croissance accélérée et le développement durable du Burkina (SCADD 2011-2015, troisième génération de documents stratégiques de réduction de la pauvreté) et chapeaute l'élaboration d'une politique nationale de protection sociale. Une première phase de l'étude des programmes de protection sociale existants (Banque mondiale et Unicef 2010), examinée dans le cadre d'un forum national en avril 2010, indique qu'ils sont actuellement fragmentés et souvent d'ampleur limitée, d'où l'importance de créer une politique unifiée et cohérente. Le système à l'étude au Burkina Faso vise à exploiter les forces des différents programmes, tout en tenant compte des contraintes. Par conséquent, il ne s'agit pas de concentrer tout le savoir-faire en matière d'assurance ou la gestion de tous les mécanismes d'un composant de protection sociale, mais plutôt de les répartir dans plusieurs programmes selon leur valeur ajoutée et leurs spécificités. Il s'agit également de renforcer la couverture d'assurance maladie dans le secteur formel et d'améliorer l'accès aux services de santé pour les personnes actives dans l'économie informelle et les habitants des zones rurales qui ne disposent d'aucune couverture sociale.

La mise en place d'un Socle de protection sociale est un processus progressif. L'accès aux services de santé de base constitue généralement d'emblée une priorité importante. Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, y compris le Mali, le Bénin, le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Rwanda et le Burkina Faso, ont commencé à travailler sur une approche plurielle reposant sur une synergie entre les mécanismes traditionnels de la sécurité sociale, de la micro-assurance et des transferts sociaux. Ces mécanismes d'assurance conventionnels, de micro-assurance et de soins gratuits sont déjà présents dans la plupart des cas, mais de manière fragmentée et parfois dans un esprit de compétition et ne peuvent pas, à eux seuls, relever le défi que représente l'extension de la protection sociale.

Les principes d'universalité, de progressivité et de pluralisme sous-tendent la construction globale du Socle de protection sociale. Ils reposent également sur deux dimensions du socle de protection sociale: sur le plan vertical, ils renforcent les garanties de l'économie structurée et sur le plan horizontal, ils promeuvent le droit de chacun à un niveau minimum de protection sociale.

L'initiative est soutenue par une coalition de 19 agences des Nations unies, plusieurs donateurs bilatéraux (Belgique, Allemagne, Royaume-Uni, Finlande, Portugal, entre autres) et multilatéraux (Banque africaine de développement, Union européenne, etc.), ainsi que des organisations non gouvernementales internationales. D'autres, notamment le G-20, l'OCDE ou le FMI, ont adopté ce concept ou se sont engagés à l'examiner. En octobre 2010, les délégués tripartites de 47 États membres africains de l'Organisation internationale du travail ont adopté la Déclaration de Yaoundé sur la mise en œuvre du Socle de protection sociale.

Dans le sillage du Socle de protection sociale des Nations unies, différents acteurs du développement multilatéraux (BAD, FMI, BM), bilatéraux (l'UE et ses États membres, l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence japonaise de coopération internationale, l'Agence norvégienne de coopération au développement, l'Agence des États-Unis pour le développement international) et non gouvernementaux (Save the Children, Care International, HelpAge International) se sont engagés ou ont renouvelé leur engagement en faveur des politiques de protection sociale. En effet, si certains étaient déjà impliqués auparavant (notamment le ministère britannique pour le développement international (DFID), la coopération allemande au développement, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, la Banque mondiale, les organisations non gouvernementales), la succession rapide des trois crises a engendré un regain d'intérêt et une nouvelle vague d'engagements.

En avril 2009, le G-20 s'est engagé à fournir 50 milliards de dollars en appui à la protection sociale, en vue d'«assurer une reprise équitable et durable pour tous».⁹⁰ En parallèle, l'UE et ses États membres se sont engagés à prendre des mesures pour aider les pays

⁹⁰ G-20 2009.

en développement à faire face à la crise et à renforcer leurs systèmes et programmes de protection sociale.⁹¹ De même, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale préconisent davantage de protection sociale et des filets de sécurité, la Banque mondiale ayant annoncé qu'elle triplerait son soutien en deux ans (12 milliards de dollars pour 2009-2010).⁹²

1.5.2.2 VERS UN CONSENSUS MONDIAL SUR LA PROTECTION SOCIALE?

Les acteurs internationaux ne définissent et n'envisagent pas tous de la même manière la protection sociale.⁹³ Ils préconisent diverses stratégies et instruments (projets pilotes ou cadres, transferts conditionnels de fonds ou transferts inconditionnels de fonds, programmes ciblés ou programmes universels, programmes axés sur les droits ou programmes ascendants) et sont présents dans des régions très différentes. Néanmoins, si leurs politiques et leurs pratiques diffèrent indéniablement, tous ces acteurs se rejoignent sur de nombreux points.

Les organisations et les regroupements sont arrivés à un certain consensus: le concept de socle de protection sociale des Nations unies est une initiative conjointe impliquant 19 agences des Nations unies⁹⁴ les membres du CAD-OCDE ont adopté une Déclaration commune sur la protection sociale en 2009⁹⁵ la protection sociale figure au cœur des stratégies de développement social de l'Inde-Brésil-Afrique du Sud (IBAS)⁹⁶ et, comme mentionné précédemment, les 53 États de l'UA se sont ralliés au Cadre de politique sociale pour l'Afrique.

Ces engagements présentent de nombreuses similitudes. Par exemple, la «gamme de mesures minimales» de l'UA et le «socle de protection sociale» des Nations unies sont conceptuellement proches. Plus généralement, ces plates-formes convergent sur plusieurs points: les multiples effets bénéfiques (UA) de la protection sociale en tant qu'instrument de croissance favorable aux pauvres (OCDE); la nécessité de sortir des sentiers battus (IBAS) en faveur d'une «approche globale de la protection sociale» (Nations unies) à l'aide d'«un ensemble approprié d'outils» étayés par des «plans d'action nationaux globaux pour la protection sociale à long terme» (UA); la conviction que «les programmes de protection sociale sont abordables» (OCDE); «la nécessité de l'implication sérieuse de l'État» (IBAS) et la reconnaissance du fait que la «protection sociale devrait être une obligation étatique, entérinée dans la législation nationale» (UA).

Rassemblant ces trois éléments, l'Assemblée générale des Nations unies a convenu en septembre 2010 que «les régimes de protection sociale qui prennent en compte et réduisent l'inégalité et l'exclusion sociale sont essentiels pour préserver les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire».⁹⁷ Par ailleurs, les dirigeants du G-20 reconnaissent dans la déclaration du sommet de Séoul pour le développement (novembre 2010) à quel point il est «important de tenir compte des préoccupations des populations les plus vulnérables» et insistent sur leur «détermination» à proposer des mécanismes de protection sociale qui soutiennent la croissance inclusive et durable.⁹⁸

Ce consensus émergent pourrait bien être le prélude à un changement de modèle, dépassant les seuls filets de sécurité et l'approche de réduction de la pauvreté pour encourager et mettre en œuvre une stratégie de développement social plus globale.⁹⁹ Actuellement, cependant, malgré l'intérêt croissant pour la protection sociale, cette question s'ajoute effectivement à un programme politique sur la pauvreté déjà bien chargé, comprenant déjà la croissance, la bonne gouvernance et une stratégie plus vaste sur la réduction de la pauvreté,¹⁰⁰ sans oublier la sécurité et la stabilité internationale.

1.6 LE RÔLE D'APPUI DE L'AIDE INTERNATIONALE

Il reste encore beaucoup à faire avant que le «consensus» ne soit totalement mis en pratique. Compte tenu des défis à relever, les partenaires africains pourraient avoir besoin du soutien de la communauté internationale. Cependant, il convient de souligner que la nature même de la relation entre «ceux qui donnent» et «ceux qui reçoivent» évolue.¹⁰¹ La Déclaration de Paris de 2005 et le Programme d'action d'Accra 2008 ont entériné les principes d'appropriation, d'alignement et de responsabilité mutuelle en mettant clairement les pays en développement aux commandes. Ils sont d'autant plus pertinents pour la protection sociale, étant

⁹¹ Conseil de l'Union européenne, 2009.

⁹² Conférence de presse du Comité de développement, remarques du président de la Banque mondiale R. Zoellick, 26.4.2009.

⁹³ Voir Brunori et O'Reilly 2010 pour obtenir un aperçu des définitions.

⁹⁴ OIT, OMS (chef de file), FAO, FMI, HDCH, Onusida, DAES (Nations unies), PNUD, Unesco, FNUAP, ONU-Habitat, UNHCR, Unicef, ONUDC, commissions régionales des Nations unies, UNRWA, PAM des Nations unies, OMM, BM.

⁹⁵ OCDE 2009.

⁹⁶ IBAS 2010.

⁹⁷ Assemblée générale des Nations unies 2010.

⁹⁸ G-20 2010a,b.

⁹⁹ Voir par exemple Mkandawire 2004 et 2007; Adesina 2010a,b et Deacon 2010.

¹⁰⁰ Hickey 2008, p. 257.

¹⁰¹ Sans oublier que parfois, ils ne font qu'un.

donné l'élan déjà très prononcé qui vient de l'Afrique. Les donateurs (y compris l'UE) peuvent dès lors apporter un soutien, mais leur rôle ne devrait pas être surestimé.

1.6.1 L'AIDE OFFICIELLE AU DÉVELOPPEMENT: AUJOURD'HUI ET DEMAIN

Lors du sommet de Gleneagles en 2005, les membres du G8 ont promis de doubler leur aide publique au développement (APD) pour l'Afrique à l'horizon 2010, une augmentation qui se chiffre à environ 25 milliards de dollars. À mesure que l'échéance approche, l'OCDE prévoit que l'Afrique ne recevra probablement que 12 milliards de dollars, en grande partie en raison des résultats insuffisants de quelques-uns des principaux donateurs de l'UE.¹⁰² Par ailleurs, les apports d'aide pourraient encore s'affaiblir étant donné que la crise a largement réduit les capacités (et la volonté) des gouvernements du CAD-OCDE à satisfaire leurs engagements relatifs à l'aide publique au développement.

Dans ce contexte de raréfaction des ressources et d'une volonté politique hésitante, une part significative de l'aide publique au développement pourrait être allouée au changement climatique, ce qui peut encore réduire davantage le budget «traditionnel» de l'aide publique au développement. Étant donné que la protection sociale occupe toujours une priorité peu élevée dans le domaine du développement, son financement pourrait être menacé, ce qui pourrait alors affecter l'accessibilité et la viabilité des programmes de protection sociale dans les pays d'Afrique subsaharienne tributaires de l'aide.

De nouvelles solutions sont actuellement analysées et expérimentées pour réduire le déficit de financement du développement.¹⁰³ Sur invitation du Conseil européen, en avril 2010, la Commission européenne a présenté un rapport qui étudie les possibilités de financement innovant et qui évalue les nouvelles options possibles.¹⁰⁴ Parallèlement, la proposition formulée par le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement en faveur d'une «taxe de solidarité mondiale» pour financer des biens publics mondiaux a été présentée à l'occasion du sommet sur les objectifs du Millénaire pour le développement en septembre 2010.¹⁰⁵ Si les suites qui seront données à cette proposition restent floues, l'idée d'un type de financement innovant se fraye indéniablement un chemin auprès des théoriciens du développement.

1.6.2 NOUVEAUX ACTEURS, NOUVELLES RÈGLES

On constate un transfert du pouvoir et des richesses sur la scène internationale. En effet, «alors que le pouvoir s'éloigne de l'Europe et des États-Unis, les règles des relations internationales sont en train d'être redéfinies».¹⁰⁶ La gouvernance mondiale est de plus en plus multipolaire, ce qui se traduit par un bouleversement majeur dans le monde de l'aide internationale au développement. Les donateurs «émergents» (dont certains sont en réalité donateurs depuis des décennies) - l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, le Brésil, la Chine, les Émirats arabes unis, l'Inde, le Koweït, la République de Corée, la Turquie et le Venezuela - ont investi le domaine de l'aide au développement et représenteraient environ 10 % de l'aide publique au développement, un chiffre qui pourrait néanmoins être considérablement sous-évalué.¹⁰⁷ Plus surprenant encore, les pays qui fournissent une aide publique au développement sont désormais plus nombreux en dehors du CAD qu'à l'intérieur de celui-ci. Par ailleurs, le total de l'aide privée dépasse déjà l'aide fournie par l'intermédiaire du système multilatéral et pourrait bien surpasser l'aide bilatérale.¹⁰⁸ Les donateurs «traditionnels» (à savoir les membres et affiliés du comité OCDE-CAD) ont par conséquent perdu leur monopole dans le domaine de l'aide internationale et évoluent sur un marché qui a fortement changé. Alors que les budgets des donateurs du CAD sont serrés, de nouveaux intervenants tels que la Chine, l'Inde et certains acteurs privés tels que la Bill and Melinda Gates Foundation jouent un rôle de plus en plus important dans l'offre de fonds.

La révolution qui s'opère dans le domaine du développement dépasse l'aspect purement financier. Les donateurs émergents ont commencé à changer les règles du jeu en augmentant leur aide et en l'accordant selon leurs propres termes.¹⁰⁹ En effet, les nouveaux intervenants font appel à des procédés extrêmement différents de la «soft law» du CAD durement acquise et des normes de compte rendu en matière d'aide publique au développement.¹¹⁰ D'un côté, ce constat renforce la complexité et le manque de

¹⁰² OCDE 2010a. La France, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, le Portugal et la Grèce ne devraient pas atteindre l'objectif d'aide publique au développement de l'UE fixé à 0,51 % du PIB en 2010. Certains États membres ont déjà réduit leurs budgets d'aide (Irlande, Espagne), tandis que d'autres ont reporté leurs engagements (France).

¹⁰³ D'après un récent rapport, le déficit du financement requis pour respecter les engagements dans le domaine environnemental, d'une part, et dans celui du développement international, d'autre part, pourrait se chiffrer entre 324 et 336 milliards de dollars par an entre 2012 et 2017, dont 156 milliards de dollars pour le changement climatique et 168 à 180 milliards de dollars pour l'aide publique au développement (Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement 2010, p. 4).

¹⁰⁴ Conseil européen 2009, paragraphe 27; Commission européenne 2010a.

¹⁰⁵ Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement 2010.

¹⁰⁶ Rapport du groupe de réflexion au Conseil européen sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030 (2010). Voir aussi OCDE 2010b.

¹⁰⁷ OCDE 2010b, p. 87.

¹⁰⁸ Bader et al. 2010, p. 10.

¹⁰⁹ Woods 2008, p. 1205.

¹¹⁰ Ils exigent par exemple souvent «peu des conditions relatives aux droits de l'homme, à la gouvernance ou à l'environnement préconisées par les donateurs occidentaux. Ils imposent plutôt des conditions sur les passations de marchés» (Fengler et Kharas 2010, p. 10).

responsabilisation d'un système de gouvernance déjà devenu ingérable, caractérisé par une prolifération d'intervenants et une fragmentation des interventions. De l'autre côté, ce nouveau type d'aide au développement offre aux pays d'Afrique subsaharienne et aux autres pays en développement une marge de manœuvre accrue, ainsi que de nouvelles perspectives de développement. Les donateurs émergents offrent une alternative Sud-Sud (soulignant la coopération économique, la solidarité politique et la non-ingérence) à ce que l'on appelle l'impasse Nord-Sud.¹¹¹

Cela présente un intérêt particulier dans le cadre du soutien apporté à la protection sociale. Les donateurs du Sud - ou d'autres «partenaires» - manifestent un intérêt croissant pour l'aide aux autres pays en développement en matière de protection sociale, bon nombre d'entre eux, tels que l'Inde, le Brésil et la Chine ayant eux-mêmes réussi à déployer la protection sociale dans le monde en développement. L'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud mettent de plus en plus en exergue le partage de leurs propres expériences par la coopération internationale.¹¹² Le Brésil s'est d'ailleurs déjà activement engagé sur la voie de l'échange de connaissance Sud-Sud, notamment par le biais de l'«Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Development».¹¹³ D'autres, notamment le Mexique et le Chili, se sont également impliqués dans ce domaine. À mesure que leur dynamique se renforce, la pertinence des approches, des modèles et des expériences de ces donateurs «émergents» du Sud pourrait être avancée par leurs homologues «en développement», surtout en Afrique subsaharienne.

1.6.3 SOUTENIR LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE: DÉFINIR LE RÔLE DE L'UE

Bien que ces nouvelles règles appellent à certains ajustements, elles offrent également de nouvelles possibilités. L'UE s'est déjà engagée sur la voie de partenariats «tripartites» pour le développement¹¹⁴ et a pris les rênes d'un financement innovant.¹¹⁵ Plus important encore, les relations entre l'Afrique et l'UE sont désormais étayées par un «partenariat stratégique» en faveur de la transition d'un modèle relationnel de type donateur-bénéficiaire à un partenariat véritablement équitable.¹¹⁶ Même si elles en sont encore à leurs débuts, ces initiatives posent les jalons d'une nouvelle approche de l'UE en matière de coopération au développement.

Sur ces nouvelles bases, l'UE devrait (re)définir sa valeur ajoutée dans le domaine du développement en tirant pleinement parti de ses forces. Par exemple, l'intégration par l'UE de la protection sociale dans sa politique de développement s'inscrit dans le droit fil de son engagement en faveur de la dimension sociale de la mondialisation (destinée à promouvoir une mondialisation inclusive favorable aux pauvres par des politiques sociales adéquates),¹¹⁷ tout en capitalisant sur «la contribution que le modèle européen peut apporter [...] pour mettre en place des systèmes de protection sociale viables».¹¹⁸ Néanmoins, jusqu'à présent, la dimension sociale extérieure de l'UE s'est principalement traduite par la promotion des normes internationales du travail décent, tandis que la protection sociale ne semble pas avoir bénéficié d'une importance réelle.¹¹⁹

Le changement est néanmoins perceptible, l'UE et ses États membres étant de plus en plus conscients du fait que l'appui à la protection sociale constitue un bon investissement dans le développement inclusif et la croissance favorable aux pauvres. Les références à la protection sociale sont apparues dans plusieurs rapports de l'UE, spécifiques à certaines thématiques (emploi, santé, sécurité alimentaire, fiscalité) ou dans le cadre plus large de la réalisation des OMD.

Encadré 1.6: La dynamique de protection sociale dans la politique de développement de l'UE¹²⁰

«Dans la perspective de l'élimination de la pauvreté, la Communauté a pour objectif de prévenir l'exclusion sociale et de lutter contre les discriminations, quelles que soient leurs cibles. Elle travaillera à promouvoir le dialogue sociale et la protection sociale» (Consensus européen, 2005).

«Le Conseil souligne l'importance d'intégrer les différents paramètres du travail décent dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté menées par les pays, y compris [...] la protection sociale [...]» (conclusions du Conseil de l'UE, 2006). ▶▶

¹¹¹ Deacon 2007.

¹¹² IBAS 2010, IPC-IG 2010.

¹¹³ Voir chapitre 6, section 6.1.2.3.

¹¹⁴ Particulièrement avec la Chine (Commission européenne, 2008) et le Brésil (Plan d'action conjoint Brésil-UE 2008).

¹¹⁵ Commission européenne 2010b, p. 26-28.

¹¹⁶ Union africaine-Union européenne 2007; Commission européenne 2005; Commission européenne 2010f.

¹¹⁷ Commission européenne 2009, p. 101.

¹¹⁸ Commission européenne 2004, p. 7.

¹¹⁹ Voir Orbie et Tortell 2008; Eichhorst et al. 2010. L'UE a par exemple promu les normes fondamentales du travail par des accords bilatéraux et multilatéraux, tels que le SPG+, qui associe les accords commerciaux préférentiels à la ratification de conventions internationales majeures.

¹²⁰ Dans l'ordre de citation: Consensus européen pour le développement, paragraphe 97; Conseil de l'Union européenne 2006, 2007 et 2009; Commission européenne 2010c, 2010d et 2010e.

«Le Conseil estime que les pays partenaires et les donateurs doivent intensifier leurs efforts pour créer des emplois plus nombreux, de meilleure qualité et plus productifs, et mettre en place des systèmes de protection sociale offrant une couverture efficace et plus importante, qui devraient être fonction des besoins et de la situation de chaque pays [...]» (conclusions du Conseil de l'UE, 2007).

«L'UE prendra des mesures ciblées de protection sociale dans un souci d'équité entre les hommes et les femmes et soutiendra les actions des pays en développement visant à remédier aux répercussions sociales directes de la crise grâce à la création et au renforcement des systèmes et des programmes de protection sociale, y compris l'amélioration des transferts financiers et en nature» (conclusions du Conseil de l'UE, 2009).

«Les interventions ciblées doivent viser principalement les plus vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les personnes handicapées, en soutenant des systèmes de protection sociale offrant une large couverture, éléments clés de la cohésion sociale et de la stabilité» (Commission européenne, 2010).

«L'UE et ses États membres devraient notamment soutenir [...] l'instauration de mécanismes de coordination entre les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'éducation et de la protection sociale» (Commission européenne, 2010).

«L'UE doit soutenir les pays tiers dans leurs efforts pour concevoir des politiques efficaces visant à dégager des revenus nationaux, étendre le financement équitable des systèmes de santé et mettre au point ou renforcer les mécanismes de protection sociale dans le secteur de la santé» (Commission européenne, 2010).

«En diminuant les inégalités et en prêtant assistance aux populations les plus défavorisées, la protection sociale encourage les investissements en capital humain, accroît la productivité, améliore la stabilité sociopolitique et contribue à la création d'institutions saines» (Commission européenne, 2010).

Malgré la reconnaissance expresse du lien entre, d'une part, la protection sociale et le développement et, d'autre part, une demande spécifique du Conseil,¹²¹ l'UE ne dispose toujours pas d'un cadre pour l'intégration de la protection sociale dans sa politique de développement. Pour défendre une plus grande priorisation et une meilleure intégration de la protection sociale dans la politique de développement de l'UE, ce rapport alimentera le débat en cours sur la façon dont l'UE peut se fonder «sur son expérience approfondie du soutien au développement humain et social» et soutenir «la mise en place de systèmes de protection sociale efficaces sur le plan national».¹²²

1.7 TOURNÉS VERS L'AVENIR

Le Rapport européen sur le développement (RED) 2010 examine la nécessité, le potentiel, la faisabilité et l'incidence probable sur le développement d'un programme de soutien de l'extension de la protection sociale en Afrique subsaharienne. Le climat d'incertitude d'après crise appelle à des mesures de protection sociale, qui pourraient permettre aux pays d'Afrique subsaharienne de surmonter leurs faiblesses structurelles à long terme. Le Cadre de politique sociale pour l'Afrique (2008) et la Déclaration de Khartoum sur le renforcement des mesures de politique sociale en faveur de l'inclusion sociale (2010) attestent de l'engagement de l'Afrique en faveur du développement social en général et de la protection sociale en particulier. Des programmes et des approches innovants pour la création de systèmes de protection sociale largement partagés ont été élaborés et mis en œuvre avec succès dans toute l'Afrique subsaharienne. Aussi le rapport offre-t-il l'occasion de dresser un état des lieux, de tirer des enseignements de l'expérience des pays d'Afrique subsaharienne et d'autres pays, et de proposer à l'Union européenne et à ses États membres des moyens de soutenir un programme progressif pour l'amélioration de la protection sociale en Afrique.

¹²¹ Conseil de l'Union européenne 2007, paragraphe 20: «Le Conseil invite la Commission à élaborer une proposition relative à la protection sociale dans le cadre de la coopération au développement de l'UE en vue de la présenter pour la fin 2008».

¹²² Commission européenne, 2010f.

CHAPITRE DEUX

**LA PROTECTION SOCIALE
DANS LA LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ ET LA
VULNÉRABILITÉ PERSISTANTES**



CHAPITRE 2

LA PROTECTION SOCIALE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA VULNÉRABILITÉ PERSISTANTES

Le RED définit la protection sociale comme un ensemble d'actions publiques pour palier la vulnérabilité des populations par trois intermédiaires: l'assurance sociale, l'assistance sociale et l'inclusion sociale.

L'assurance sociale offre une protection contre les risques et l'adversité tout au long de la vie. Elle aide les populations à résister aux chocs et aux événements négatifs et les empêche de plonger dans le dénuement.

L'assistance sociale offre des prestations en espèces et en nature pour soutenir les populations dans leurs efforts visant à atteindre un patrimoine minimal et à échapper à la pauvreté.

L'inclusion sociale améliore les capacités des pauvres, des populations vulnérables et des exclus à accéder à l'assurance sociale et à l'assistance sociale, en leur garantissant des droits et des avantages et en leur offrant un accès aux marchés de l'assurance et aux systèmes communautaires.

La protection sociale constitue un volet central mais souvent oublié des programmes de développement. Ses principaux objectifs sont la lutte contre la vulnérabilité, la pauvreté et l'exclusion. Une protection sociale efficace doit commencer par analyser les problèmes rencontrés par les pauvres comme par les non-pauvres, ainsi que les solutions existantes, y compris celles qui trouvent leur source dans les marchés et les réseaux communautaires. Elle ne peut pas remplacer les stratégies axées sur la croissance pour la réduction de la pauvreté, mais elle peut toutefois, contribuer directement et indirectement à la croissance, en la rendant plus inclusive. Par ailleurs, la conception et l'exécution soignées des programmes de protection sociale peuvent permettre d'éliminer les défaillances du marché. Dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté par la croissance, c'est précisément par son rôle complémentaire que la protection sociale, dans l'optique de ce rapport, va bien au-delà des systèmes de sécurité sociale traditionnels.

2.1 LA PERSISTANCE DE LA PAUVRETÉ ET DE LA VULNÉRABILITÉ EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

2.1.1 L'ADAPTATION À UNE VIE PRÉCAIRE: TRANSFERTS DE RÉSEAUX, ENVOIS DE FONDS ET LEURS LIMITES

La réussite de la protection sociale commence par un examen attentif des problèmes auxquels font face une grande partie des populations en Afrique subsaharienne, ainsi que du marché et des solutions communautaires existantes. Comme l'a souligné le chapitre précédent, les problèmes structurels provoqués par une vulnérabilité économique persistante avec une transformation limitée des conditions de vie, une grande pauvreté et un faible développement humain entraînent des vies précaires marquées par un risque élevé d'adversités dues au climat, à la santé, à l'économie, à l'emploi et à d'autres chocs.

Les systèmes d'assistance mutuelle et de solidarité - dans le cadre desquels les ménages et les communautés se soutiennent en cas de difficultés - sont bien documentés en Afrique subsaharienne. En règle générale, ils offrent une aide en nature ou en espèces en cas de nécessité. Certains reposent sur une réciprocité informelle avec les familles, les voisins, les clans et les réseaux. À titre d'exemple, citons l'aide fondée sur les ethnies fournies en Côte d'Ivoire,¹²³ les clans et les réseaux de voisinage intervenant dans les coûts médicaux en Tanzanie¹²⁴ et les accords de placement d'enfants dans le cadre desquels les enfants sont accueillis par d'autres familles lorsque les parents rencontrent des difficultés au Burkina Faso.¹²⁵

D'autres systèmes d'aide sont davantage structurés et font appel à des structures de groupes formelles: citons par exemple les sociétés de pompes funèbres, qui paient les enterrements et dépenses connexes en cas de décès d'un membre de la famille. Leur prévalence et leur fonctionnement sophistiqué est bien documenté pour des groupes au Bénin, en Éthiopie, en Afrique du Sud et en Tanzanie.¹²⁶ On sait par exemple que plus de 90 % des Éthiopiens des zones rurales sont membres d'au moins l'un de ces groupes. En Afrique du Sud, malgré l'importance croissante de l'aspect financier et d'une protection sociale fournie par l'État, plus d'un cinquième de la population appartient à l'une de ces institutions informelles.

¹²³ Grimard 1997.

¹²⁴ De Weerd et Dercon 2006.

¹²⁵ Akresh 2009.

¹²⁶ Dercon et al. 2007; Schneider 2008; LeMay-Boucher 2007.

Par ailleurs, ces systèmes s'adaptent continuellement aux nouveaux enjeux et aux nouvelles perspectives. Malgré leur caractère informel et leur faible ampleur, il semblerait qu'un grand nombre de sociétés funéraires en Éthiopie offrent d'autres services, notamment des formes d'assurance maladie, incendie et pour le bétail.

La migration nationale et internationale permet de gérer les risques autrement en dispersant les cellules familiales et en créant des systèmes d'assistance mutuelle. Les migrants internationaux en Europe semblent rester en contact avec des réseaux d'assistance mutuelle une fois rentrés chez eux, comme en témoignent les données concernant les migrants ghanéens aux Pays-Bas¹²⁷ et la diaspora somalienne au Royaume-Uni.¹²⁸

L'ampleur des transferts et des envois de fonds privés à destination des ménages africains est considérable, éclipsant tous les transferts publics (tableau 2.1). Si les définitions diffèrent d'un pays à l'autre, les modèles, eux, sont similaires: les transferts et les envois de fonds correspondent à environ 14 % du revenu moyen, y compris les transferts publics, dont le montant est faible en tout lieu. En Tanzanie, par exemple, ils représentent moins d'un dixième du total des transferts.

Tableau 2.1: Part des transferts de capitaux et des envois de fonds dans les revenus en Afrique

Pays	Part du revenu total des ménages fournie par les transferts de capitaux et les envois de fonds
Botswana (2002-2003)	14,6
Burkina Faso (2003)	11,9
Éthiopie (2004)	7,1
Ghana (2008)	8,4
Madagascar (1999)	9,6
Mali (2006)	18,2
Maurice (2006-2007)	13,5
Tanzanie (2007)	16,1
Moyenne de tous les pays	14,1

Source: Données collectées par Charmes 2010 à partir d'une étude sur les revenus, les dépenses et les niveaux de vie.

Les transferts et les envois de fonds par l'intermédiaire des réseaux d'aide informels et la migration constituent clairement une part essentielle des revenus d'un grand nombre de ménages en Afrique. En réponse à des chocs de revenu pour les familles, ils constituent une forme d'assurance basée sur la famille et les réseaux.¹²⁹ Toutefois, leur rôle de fournisseur de protection et d'assistance est facilement surestimé: les systèmes existants présentent de graves lacunes qui limitent leur efficacité en tant que solution de remplacement de la protection sociale publique. Tout d'abord, ils sont efficaces uniquement pour les chocs idiosyncratiques: ceux qui n'affectent pas tous les membres d'une famille étendue ou d'une communauté. Les grands chocs climatiques ou économiques sont difficiles à assurer par l'intermédiaire de transferts. Une étude récente menée en Éthiopie, au Malawi, au Mali et en Tanzanie indique que les pertes agricoles associées aux chocs climatiques entraînent toujours une diminution significative de la consommation alimentaire.¹³⁰ Les nouvelles études sur l'impact des récentes crises pétrolière et alimentaire indiquent des faiblesses similaires.

Ensuite, même pour les chocs idiosyncratiques (p. ex. un problème de santé ou le décès d'un membre de la famille étendue ou de la communauté), les systèmes informels n'offrent généralement qu'une assurance partielle. Par exemple, les dépenses de santé semblent partiellement couvertes par des réseaux d'assistance mutuelle en Tanzanie, mais de façon imparfaite malgré les transferts de ces réseaux, puisque de graves problèmes de santé entraînent une diminution des revenus et de la consommation d'environ 8 %.¹³¹ En outre, au sein des communautés rurales, les pauvres sont moins protégés par les réseaux d'assistance mutuelle que les riches.¹³²

Enfin, les données disponibles sur les transferts de fonds des migrants en Afrique indiquent qu'au sein des communautés bénéficiaires, les riches tendent à recevoir bien plus que les pauvres: il n'y a donc pas d'égalisation.¹³³ Par ailleurs, dans les réseaux d'assurance mutuelle d'Afrique, la redistribution reste généralement limitée.¹³⁴

¹²⁷ Mazzucato 2009.

¹²⁸ Lindley 2007; PNUD 2008. Bien que les données à ce sujet soient rares, ces envois de fonds représentent environ 23 % du revenu des ménages somaliens (PNUD/Banque mondiale 2008), jusqu'à 40 % des ménages somaliens bénéficiant de fonds envoyés par la diaspora (Chalmers et Hassan 2008).

¹²⁹ Dercon 2002; Azam et Gubert 2006.

¹³⁰ Davies 2010; Beegle et al. 2007; Dercon et al. 2004; Harrower et Hoddinott 2005. Cogneau et Jedwab (2010) indiquent que d'autres chocs, touchant notamment les prix des intrants et des extrants, qui affectent des communautés entières, jouent un grand rôle, comme en témoignent les chutes de prix du cacao en Côte d'Ivoire.

¹³¹ De Weerd et Dercon 2006.

¹³² De Weerd 2002.

¹³³ Azam et Gubert 2006.

¹³⁴ Fafchamps 2004; Barrett et al. 2001; Carter et May 1999.

2.1.2 LES TRAPPES À PAUVRETÉ OU LE CERCLE VICIEUX DE LA PAUVRETÉ ET DE SES RISQUES

Un environnement à haut risque, de faibles actifs et les contraintes imposées aux systèmes d'assistance mutuelle font qu'une grande partie des populations d'Afrique subsaharienne sont extrêmement vulnérables face à la pauvreté. Les processus sociaux et politiques de marginalisation aggravent ce constat, tandis que les systèmes de protection sociale existants, ainsi que les systèmes en réseau et familiaux, s'avèrent insuffisants pour l'éviter. En conséquence, un grand nombre de personnes est régulièrement menacé de graves privations (voire des privations aggravées) sur différentes dimensions de la pauvreté, notamment dans leur consommation alimentaire, leur nutrition, leur santé et leurs perspectives d'éducation. Pour les pauvres, cela signifie également risquer d'être attrapé dans une pauvreté persistante: un état de pauvreté extrême avec peu d'espoir ou de possibilités d'en sortir. Pour bon nombre des non-pauvres, cela implique aussi d'être menacés de tomber de façon persistante à partir d'un moment de leur vie dans la pauvreté.

La pauvreté persistante peut provenir de «trappes de pauvreté» dues aux actifs détenus par les ménages ou les communautés: ceux disposant de peu de moyens de subsistance et aucun accès au capital se retrouvent face à des moyens de production défaillants, offrant des rendements si bas qu'ils pourraient rester enlisés dans la pauvreté pour toujours. Leur seule possibilité de sortie serait une aubaine (due au hasard ou à une intervention). Dans un environnement à haut risque, il est très facile de tomber en cas de choc, mais beaucoup moins facile de se relever par la suite.

Des données collectées au Kenya indiquent que l'existence de trappes à pauvreté dues aux actifs des bergers, dont le seuil est fonction d'une taille de cheptel minimale, en-deçà de laquelle tout espoir de reprise et d'accumulation est anéanti.¹³⁵ Ceci implique qu'un choc grave, tel qu'une sécheresse ou une épidémie qui toucherait le bétail, pourrait amener les niveaux en-deçà de ce seuil, rendant impossible une reprise avec seulement ses ressources propres et ses efforts personnels. Des seuils bien définis sont cependant difficiles à prouver de manière empirique, car chaque ménage est caractérisé par des perspectives et des contraintes qui lui sont propres.

La «narrative» sous-jacente - suggérant un processus de perte d'actifs sans perspective de reprise, aboutissant à une pauvreté persistante sans espoir de sortie - est étayée solidement par des analyses factuelles des environnements à haut risque qui caractérisent l'Afrique subsaharienne. Celle-ci a également des conséquences sur la conception des politiques publiques. Faire en sorte que les ménages n'entrent pas dans le cercle vicieux de la perte d'actifs et risques élevés est largement moins coûteux que d'essayer d'améliorer leur bien-être une fois que ce cercle vicieux s'est installé. Reporter les actions et l'aide augmente considérablement le coût de réduction de la pauvreté.

Cette «narrative» est fortement étayée par les données médicales sur la nutrition des enfants. En règle générale, un adolescent ou un adulte brièvement mal-nourri peut s'en remettre, même s'il risque davantage de développer une maladie. Ce n'est pas le cas d'une malnutrition dans la petite enfance et il est avéré que la privation de nourriture, en particulier avant l'âge de trois ans, entraîne des problèmes physiologiques permanents, avec des conséquences graves pour l'avenir. Elle peut entraîner non seulement une interruption de la croissance, ce qui implique une petite taille par rapport à la taille moyenne au même âge, au cours de l'enfance, mais aussi une petite stature de façon permanente.¹³⁶ Les problèmes de croissance constituent un terrain favorable à d'autres complications, notamment un développement cérébral limité, associé à un moindre développement cognitif et non cognitif.¹³⁷ Le rétablissement total n'étant pas possible, il s'agit d'une paupérisation alimentaire. Plus d'un tiers des enfants de moins de six ans en Afrique subsaharienne présentent un retard de croissance, ce qui implique non seulement de graves privations au cours de la petite enfance, mais aussi des problèmes de taille et de développement permanents.

Il a été démontré que de graves chocs, tels que la sécheresse et le conflit entre le Zimbabwe et l'Éthiopie dans les années 80, ont eu une incidence sur les jeunes enfants, affectant leur nutrition, leur instruction et leurs revenus à l'âge adulte.¹³⁸ Les revenus familiaux de ceux qui ont été affectés par de mauvaises récoltes en Éthiopie et en Tanzanie étaient dix ans plus tard plus bas que ceux des populations qui n'avaient pas été touchées.¹³⁹ Les mauvaises récoltes à grande échelle ne sont pas les seules à avoir eu de graves incidences. En effet, il s'avère que d'autres chocs ont abouti à des pertes permanentes associées aux trappes à pauvreté. La forte prévalence du VIH et les taux de mortalité élevés en Afrique subsaharienne ont engendré un grand nombre d'orphelins. Un examen approfondi des données d'une étude menée en Afrique du Sud depuis 1995 indique que le fait d'être orphelin de père est systématiquement associé à un niveau scolaire moins élevé; des données collectées en Tanzanie témoignent de problèmes de croissance et de faible instruction des orphelins.¹⁴⁰

2.1.3 LES IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DE L'ABSENCE D'UNE PROTECTION SOCIALE

Des problèmes de croissance généralisés, des résultats scolaires inférieurs et une perte d'actifs associés aux chocs tels que la sécheresse et la maladie affectent les capacités productives de l'économie, grèvent les perspectives de croissance et minent les possibilités de réduction de la pauvreté. L'absence de services de protection sociale les plus basiques a d'autres implications économiques importantes. L'absence d'un minimum d'actifs financiers n'engendre pas seulement la pauvreté, mais aussi un sous-investissement considérable à

¹³⁵ Barrett et Carter 2006.

¹³⁶ Grantham-McGregor et al. 2007.

¹³⁷ Grantham-McGregor et al. 2007.

¹³⁸ Alderman et Hoddinott 2010; Dercon et Porter 2010.

¹³⁹ Beegle et al. 2008; Dercon 2006.

¹⁴⁰ Ardington et Leibbrandt 2010; Beegle et al. 2010.

l'endroit des plus démunis. Le Rapport sur le développement dans le monde de 2006¹⁴¹ avait examiné de façon détaillée certaines de ces conséquences, comme l'investissement limité dans les petites entreprises ou dans les petites exploitations agricoles.

Par ailleurs, la vulnérabilité n'est pas seulement associée à des expériences de chocs et de la pauvreté, mais aussi à un état de profonde insécurité, menant les populations à la méfiance: quelque chose de grave peut leur arriver et entraîner leur ruine. En optant pour des moyens de subsistance moins risqués, un grand nombre de ménages renoncent à des perspectives intéressantes à rentabilité élevée. Des spécialisations rentables sont abandonnées au profit de cultures, de biens ou de technologies plus sûres.¹⁴² Ces choix non seulement renforcent la pauvreté, mais ils réduisent également l'efficacité de l'économie, en raison des défaillances des marchés de l'assurance. Par exemple, il s'avère que la peur de ne pas pouvoir rembourser le crédit sur les engrais à cause des risques pour les récoltes incite les agriculteurs à moins utiliser ces engrais, ce qui explique le faible rendement de la production de céréales en Éthiopie.¹⁴³ La dépendance envers les systèmes d'assistance mutuelle pour résister aux chocs implique des coûts, pouvant mener à des relations de clientélisme et de copinage -affectant donc l'économie locale.¹⁴⁴ En règle générale, dans les environnements à haut risque qui n'offrent qu'une protection limitée, l'innovation et l'investissement sont étouffés, ce qui réduit la croissance.¹⁴⁵

2.2 LES INSTRUMENTS ET FONCTIONS DE LA PROTECTION SOCIALE

La protection sociale est l'un des instruments de la lutte contre la persistance de la pauvreté et de la vulnérabilité. Dans le présent rapport, elle est définie comme un ensemble spécifique d'actions publiques visant à palier la vulnérabilité des populations par la sécurité sociale, qui offre une protection contre les aléas de la vie et l'adversité; par l'assistance sociale, qui offre des prestations en espèces et en nature pour soutenir les plus démunis et leur accorder une plus grande autonomie, et par des efforts d'inclusion qui renforcent les capacités des personnes marginalisées à accéder à la sécurité et à l'assistance sociales.

À l'instar de Drèze et Sen,¹⁴⁶ nous mettons ici l'accent sur les actions publiques, celles de l'État à l'échelle locale ou nationale et celles d'autres acteurs (comme les organisations non gouvernementales ou de la société civile, qui travaillent en collaboration ou même en opposition à l'État). L'accent est néanmoins mis implicitement sur l'État, car il occupe un rôle central dans la réalisation de la protection sociale. Cela ne signifie pas que le gouvernement doive être le seul responsable de la mise en œuvre des politiques, ni que les instruments utilisés pour y parvenir doivent tous être limités aux programmes et aux interventions des pouvoirs publics, loin de là. Le secteur privé, les établissements de micro-assurance et les réseaux d'assurance communautaires pourraient améliorer la protection sociale.

Cependant, les points faibles des marchés de l'assurance limitent le rôle des marchés privés de l'assurance et sont bien connus. Par ailleurs, compte tenu des problèmes inhérents à une action collective et des nombreuses conditions requises pour assurer un partage efficace des risques, les mécanismes de micro-assurance et communautaires pourraient ne pas être efficaces et le gouvernement pourrait alors être primordial. Ce sera le cas pour les risques covariables ou les risques liés aux catastrophes. Par ailleurs, en raison des phénomènes de sélection adverse, les marchés excluent les plus vulnérables et les plus pauvres, une politique de protection sociale active sera essentielle pour leur inclusion. L'une des principales préoccupations consiste à équilibrer les mécanismes étatiques, privés, plus informels ou communautaires pour la protection sociale.

La définition de la protection sociale souligne trois moyens étroitement liés pour concrétiser la protection sociale: l'assurance sociale, l'assistance sociale et les efforts d'inclusion sociale. L'encadré 2.1 ci-après propose des exemples tirés de l'éventail d'instruments de protection sociale selon qu'ils remplissent une fonction d'assistance, de protection ou d'accès. Ces fonctions peuvent bien sûr se chevaucher et un grand nombre des interventions de protection sociale visent à répondre à plusieurs objectifs à la fois.

Encadré 2.1: Exemples d'instruments de protection sociale, par fonction

Assurance sociale

- Régimes de pension contributifs
- Assurance maladie
- Assurance chômage
- Assurance invalidité
- Assurance contre les accidents du travail



¹⁴¹ Banque mondiale 2006.

¹⁴² Barrett et Carter 2006; Dercon 2004.

¹⁴³ Dercon et Christiaensen 2010.

¹⁴⁴ Fafchamps 2004; Dercon 2004.

¹⁴⁵ Banque mondiale 2006, chapitre 5.

¹⁴⁶ Drèze et Sen, 1988.

Assistance sociale

- Allocations familiales
- Programmes d'alimentation scolaire
- Programmes de travaux publics/d'aide à l'emploi/de garantie d'emploi
- Programmes de transfert de fonds/de revenu garanti
- Aide d'urgence
- Assurances de retraites et autres prestations de vieillesse

Efforts pour améliorer l'accès à la protection sociale

- Marché du travail et réglementation du lieu de travail
- Droits aux revenus, au travail et à d'autres formes de protection sociale
- Action positive ou accords de couverture universelle
- Campagnes de sensibilisation
- Cadres réglementaires ou appui pour les provisions d'assurance privées ou communautaires

2.2.1 ASSURANCE SOCIALE

L'offre de protection par l'intermédiaire de l'assurance sociale est l'un des rôles habituels de la protection sociale, à savoir permettre aux populations de résister aux chocs et aux événements négatifs. Les transferts dépendent de certains événements ou déclencheurs. En règle générale, ils comportent une part contributive, à l'image des primes d'assurance,¹⁴⁷ même s'ils peuvent être subventionnés ou parfois même faire l'objet de dérogations, les ressources étant fournies par les pouvoirs publics ou d'autres instances.¹⁴⁸ Les systèmes contributifs de retraite, d'assurance maladie et de chômage sont des exemples courants.

L'importance de la sécurité sociale ressort clairement de la précédente section: les chocs négatifs peuvent engendrer un cercle vicieux menant à une pauvreté persistante. Les pauvres peuvent être entraînés un peu plus loin dans le dénuement; les non-pauvres risquent de tomber dans la pauvreté. Par conséquent, la sécurité sociale va au-delà des filets de sécurité et des aides sociales standard, évitant les processus structurels et dynamiques de pauvreté et d'indigence.

Par ailleurs, l'accent mis sur la sécurité sociale plutôt que sur une aide ou une protection sociale générique est également important car il repose sur un accord contractuel, un droit et une prérogative de protection par rapport à l'adversité. L'anticipation *ex-ante* du droit à l'assurance contre les risques est renforcée par le caractère généralement contributif des programmes de sécurité sociale. Ceci n'est pas seulement important dans le cadre d'une définition de la protection sociale basée sur les droits: il s'agit aussi d'un mécanisme de réduction du sentiment d'insécurité associé à la vulnérabilité, faisant qu'un incident peut entraîner la ruine. Cette peur d'une issue négative incite ceux qui en souffrent à éviter des conditions de vie risquées mais potentiellement rentables.

La garantie d'une protection contre les diverses formes d'adversité permet aux pauvres de tirer parti des occasions qui se présentent, qui, à leur tour, peuvent constituer un mécanisme essentiel permettant d'inclure les pauvres dans la dynamique de croissance et de développement économique. Pour que ce soit crédible, il convient de définir des droits et des avantages clairs. C'est donc également en lien à la capacité institutionnelle et politique d'engagement à long terme en faveur de protéger et appliquer efficacement ces droits et avantages.

La définition met également en lumière le rôle de la sécurité sociale tout au long de la vie. En effet, il est des périodes de la vie au cours desquelles une protection suffisante et appropriée contre l'adversité est particulièrement essentielle. Certaines formes spécifiques de sécurité sociale pour les familles avec des jeunes enfants, qui permettent par exemple d'éviter les carences nutritionnelles dans la petite enfance, protègent de façon particulièrement efficace contre la pauvreté et favorisent également la croissance économique en facilitant la formation de capital humain.

2.2.2 ASSISTANCE SOCIALE

Protéger contre les épreuves supplémentaires de la vie a peu de chances de suffire pour une bonne partie des pauvres, dont les biens, la santé ou le capital humain sont passés en deçà de seuils critiques, au point de ne plus pouvoir sortir de la pauvreté par leurs propres

¹⁴⁷ On entend ici par «assurance» «l'élimination d'un risque potentiel pour les populations ou les ménages, par l'association dans un fonds commun d'un grand nombre des populations et ménages exposés, ce qui permet de réparer les préjudices subis par un membre, quel qu'il soit» (traduction libre de Van Ginneken, 1999, p. 6).

¹⁴⁸ Pour les salariés, les primes peuvent être associées au salaire, mais elles pourraient également être directement collectées auprès des membres. Dans certains cas, le gouvernement et le marché peuvent soutenir l'assurance, comme c'est le cas dans les régimes de pension contributifs tripartites classiques (individu, gouvernement et employeur).

moyens, et qui risquent de rester enlisés dans une pauvreté persistante. La deuxième fonction de la protection sociale, l'assistance sociale, vise à remédier à ce problème en fournissant à ces populations une aide ainsi qu'en leur donnant les moyens de sortir de la pauvreté.

L'assistance sociale englobe toutes les formes de l'action publique, qui ont pour objet le transfert des ressources aux populations considérées comme éligibles du fait de leur dénuement. Elle est généralement financée par le budget d'un gouvernement ou par un donateur, sans contributions préalables des bénéficiaires. Elle peut être accordée par exemple en fonction des ressources ou de certains besoins spécifiques, ou être fournie à toutes les personnes appartenant à certaines catégories générales, comme les personnes âgées ou les enfants d'une tranche d'âge donnée. Elle vise souvent des catégories de personnes qui ne pourraient pas être touchées par des programmes d'assurance contributifs ou autres.

Les instruments qui relèvent habituellement de l'assistance sociale sont divers et vont des programmes d'alimentation scolaire aux travaux publics, en passant par les régimes de retraite non contributifs («pension sociale»). Une grande majorité de ces instruments peuvent être considérés comme une forme de transfert social. Ces transferts ont longtemps été indispensables à la lutte contre la pauvreté dans les pays développés et ils sont désormais de plus en plus perçus comme un instrument stratégique essentiel de réduction de la pauvreté dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.¹⁴⁹


La «narrative» des trappes de pauvreté dues aux actifs détenus par les ménages et les communautés permet de déterminer l'ampleur de l'aide nécessaire. Celle-ci pourrait bien être considérable pour atteindre les seuils d'actifs minimaux et offrir de réelles perspectives de briser le cercle vicieux de la pauvreté et des risques qui y sont liés. Par ailleurs, l'ampleur de l'aide pourrait différer d'un groupe à l'autre et certaines personnes défavorisées telles que les personnes handicapées, les orphelins ou les personnes âgées, pourraient bien nécessiter des transferts plus élevés. De même, les besoins sont plus ou moins grands selon les périodes et peuvent également devoir être liés à la sécurité sociale, les contributions dépendant des chocs, des événements et des circonstances.¹⁵⁰

2.2.3 LES EFFORTS CONSENTIS POUR AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ

La dernière fonction de la protection sociale est liée aux deux premières mais elle mérite une attention particulière. La pauvreté se caractérise souvent par une certaine marginalisation sociale et politique, entraînant l'exclusion de pauvres appartenant à des catégories spécifiques, notamment les femmes, certains groupes ethniques, les étrangers locaux comme les migrants, et les groupes stigmatisés en raison des choix de modes de vie (comme ceux des glaneurs dans les poubelles ou les enfants de la rue) ou en raison d'une maladie (comme les personnes séropositives ou atteintes du sida). L'accès peut également être limité selon les régions ou par manque d'information. Les efforts d'extension de la protection sociale par la sécurité et l'assistance sociales doivent cibler particulièrement ces populations, l'un des principes fondamentaux d'un cadre de protection sociale.¹⁵¹ L'encadré 2.2 aborde certains de ces problèmes pour les migrants, l'une des catégories de personnes menacées d'exclusion.

Encadré 2.2: Migration et protection sociale: accès aux dispositions transférables

La nécessité de gérer les risques et d'assurer un certain niveau de vie peut amener des familles à émigrer. Par ailleurs, les transferts de fonds constituent une source majeure de revenus pour un grand nombre de familles des pays en développement. De même, la migration appelle diverses formes de protection sociale, pour le migrant et pour sa famille qui reste au pays. Si les migrants sont souvent exclus des différents programmes de protection sociale formels, les marchés de l'emploi peuvent s'en voir affectés. Par exemple, les migrants, sachant qu'ils ne bénéficieront pas de la totalité des cotisations de sécurité sociale ou des impôts, pourraient préférer éviter de les payer et travailler dans le secteur informel ou faire de fausses déclarations de revenus. Par ailleurs, si, après avoir travaillé de nombreuses années sur le marché de l'emploi formel et avoir payé impôts et cotisations, les migrants ne sont plus capables de rapatrier leurs revenus (p. ex. pension abandonnée/) dans leur pays d'origine, ils peuvent décider de ne plus rentrer chez eux.

Certains pays en développement, en particulier certains des principaux pays d'émigration vers l'Union européenne (UE), ont protégé une grande partie de leur population émigrée par des accords bilatéraux de transférabilité. Cependant, les accords bilatéraux de sécurité sociale sont, par définition, insuffisants pour les pays en développement qui ne disposent pas de systèmes de sécurité sociale bien développés. L'UE, en tant que bloc commercial régional, est dotée du système 

¹⁴⁹ Par exemple: «La Commission pour l'Afrique a identifié les transferts sociaux comme des outils indispensables dans la lutte contre la pauvreté extrême en Afrique subsaharienne (...) Le recours accru aux transferts sociaux dans les pays en développement est entériné par le rapport mondial sur le développement (WDR) 2006 de la Banque mondiale, qui reconnaît leur incidence potentielle sur la pauvreté et l'inégalité, ainsi que leur contribution à la promotion et à la répartition de la croissance» (DFID 2005, p. 2).

¹⁵⁰ De Janvry et al. 2006.

¹⁵¹ Ils constituent un problème majeur dans l'offre de protection sociale dans le monde. L'Inde témoigne des obstacles à la protection sociale que les populations peuvent rencontrer. L'accès au système public de distribution/ est limité aux ressortissants nationaux. Les populations qui transhument d'un État à l'autre ont rarement accès à l'assistance sociale. De même, aux États-Unis, Ku et Matani (2001) ont constaté que les ressortissants étrangers assurés et leurs enfants avaient un accès aux soins médicaux plus restreint que les citoyens américains.

de sécurité sociale transférable le plus élaboré, mais certains autres blocs économiques régionaux, composés principalement de pays à faible revenu, ont peu de mécanismes et de capacités pour mettre en œuvre un tel système. La sécurisation de la migration Sud-Sud représente un défi politique pour optimiser les avantages de cette stratégie importante visant à garantir la pérennité des moyens de subsistance.

Source: Avato et al. 2010; Holzmann et al. 2005; Sabates-Wheeler et Koettl 2010.

La protection sociale peut constituer un mécanisme important pour inverser la tendance d'exclusion de ces groupes et créer des précédents d'autonomisation et une inclusion plus systématique dans les relations entre les citoyens et l'État. Ce faisant, l'inclusion sociale complète et promeut l'efficacité institutionnelle et la viabilité politique de la sécurité sociale et de l'assistance sociale. Elle garantit également que la protection sociale prenne en considération la justice sociale, tout en s'attachant à réduire la pauvreté et améliorer la croissance.¹⁵²

Les actions spécifiques pourraient prendre diverses formes (voir encadré 2.1). Les campagnes de sensibilisation peuvent modifier les comportements et attitudes du public. Par ailleurs, les modifications apportées au cadre réglementaire peuvent protéger les populations vulnérables ou minoritaires de toute discrimination ou abus. D'autres actions consistent à faire valoir les droits et les prérogatives, d'une part, et à promouvoir l'accès aux marchés de l'assurance ou aux systèmes communautaires pour les pauvres et les personnes vulnérables, d'autre part.

2.3 LE RÔLE COMPLÉMENTAIRE DE LA PROTECTION SOCIALE DANS LE PROGRAMME POUR LE DÉVELOPPEMENT

2.3.1 LA PROTECTION SOCIALE ET LA CROISSANCE

La réduction de la pauvreté à grande échelle en Afrique dépendra de la croissance économique et de la création durable d'emplois. L'augmentation des revenus permettra à une plus grande partie de la population de sortir de la pauvreté ou de ne pas y tomber et de résister aux chocs. La nécessité d'une protection sociale n'est-elle pas simplement le signe que le processus n'est pas en place? Cet argument ne devrait pas être écarté. Bon nombre de pauvres ne parviennent pas à sortir de leur situation en raison de leur absence d'opportunités. Leur vulnérabilité aux chocs et à la pauvreté persistante est étroitement liée à leurs moyens de subsistance: travailleur dans le domaine de l'agriculture, à haut risque, ou travailleur indépendant dans une petite entreprise dans un marché risqué.

La réduction de la pauvreté dans le monde se caractérise par l'occupation d'emplois salariés stables par une grande partie de la main-d'œuvre. Des revenus plus élevés pour ceux qui restent travailleurs indépendants ou agricoles leur permettraient d'accumuler des biens ou d'autres moyens de résister aux chocs et aux aléas de la vie. Pour beaucoup, la menace d'une pauvreté persistante et d'une paupérisation matérielle serait écartée. Si certaines catégories de populations vulnérables auront toujours besoin d'une protection sociale, quelle qu'en soit la forme, une croissance durable pourrait réduire l'ampleur de la tâche. La protection sociale ne peut pas se substituer à ce processus.

La protection sociale a toutefois un rôle important à jouer dans le programme pour le développement. Elle s'inscrit dans un mécanisme pour une croissance inclusive et favorable aux pauvres. Elle constitue aussi un moyen simple et direct de redistribuer une partie des bénéfices de la croissance à ceux qui sont dans l'impossibilité de contribuer de manière active à l'économie, comme les personnes âgées ou les personnes handicapées, qui risquent dans le cas contraire de rester à l'écart. Les défis structurels des économies africaines impliquent également que demeurent des risques importants.

En période de croissance, changer de moyens de subsistance se fait rarement sans heurts. Pour beaucoup, ce changement implique une prise de risques, y compris la migration et l'exercice de nouvelles activités. Ces changements sont essentiels puisqu'ils permettent aux pauvres de prendre part à la transformation économique et d'en bénéficier. Toutefois, comme en témoignent les économies à forte croissance en Asie et en Amérique latine, s'ils améliorent les conditions de vie pour beaucoup, ils tendent également à engendrer de graves difficultés pour d'autres, même à titre temporaire, pour aboutir à une pauvreté persistante dans certains cas. Dans ce contexte, la participation sera hésitante, ce qui ralentira la réduction de la pauvreté en période de croissance. Un système de protection sociale bien conçu en période de croissance peut accélérer le processus pour une croissance favorable aux pauvres. Il peut également mettre en place les mécanismes permettant d'éviter des retours à des tendances d'augmentation de la pauvreté.

Un système de protection sociale bien conçu peut également contribuer à la croissance. Les transferts sociaux et d'autres formes d'assistance sociale peuvent non seulement offrir un accès aux moyens de production dont les pauvres ont besoin pour s'engager de façon productive

¹⁵² Pour un exposé détaillé d'un programme «transformatif» de protection sociale, voir Sabates-Wheeler et Devereux 2008.

dans l'économie, mais aussi leur permettre de s'affranchir des relations de dépendance.¹⁵³ Des programmes de travaux publics peuvent également participer à la construction de biens et d'infrastructures appropriés dans les communautés locales, pour contribuer à la croissance. S'il est bien conçu, le système de sécurité sociale peut combler les lacunes des marchés d'assurance privée et compléter les systèmes communautaires. En surmontant ces lacunes, il peut permettre aux ménages d'utiliser leurs ressources de manière plus efficace et encourager la prise de risques et l'innovation, essentielles à la croissance.¹⁵⁴

La protection sociale peut également renforcer l'efficacité des dépenses dans d'autres secteurs, tels que les dépenses sociales dans les domaines de la santé et de l'enseignement, ou les dépenses agricoles (encadré 2.3). L'une des manières d'y parvenir consiste à faire en sorte que les transferts sociaux soient subordonnés à la fréquentation scolaire ou de centres de santé, comme c'est le cas de nombreux programmes en Amérique latine, afin de garantir une progression favorable de l'état de santé et des résultats scolaires, peu importe les fonds alloués aux bénéficiaires. Toutefois, imposer des conditions n'est pas le seul moyen d'assurer une plus grande efficacité des dépenses sociales. Tant la sécurité sociale que l'assistance sociale peuvent protéger les investissements familiaux dans le capital humain, notamment dans le domaine de l'enseignement et de la santé, en veillant à ce que les enfants restent scolarisés ou à ce que la nutrition ne pâtisse pas des éventuels chocs financiers. Parce que ces lacunes, tant sur le plan nutritionnel que sur celui de la scolarisation, sont souvent irréversibles, elles entraînent la perte des investissements sociaux antérieurs, une perte qui aurait pu être évitée en instaurant un système de protection sociale approprié.¹⁵⁵

Encadré 2.3: Repenser les complémentarités entre les politiques: agriculture et protection sociale

Les politiques agricoles se concentrent habituellement sur l'augmentation de la productivité de l'agriculture par des moyens de production modernes, par des services de vulgarisation destinés à améliorer les pratiques et par le développement des marchés de production. Ces politiques sont toutefois rarement complétées par des politiques de protection sociale, sauf en tant que filet de sécurité pour apporter une aide d'urgence en cas de crise, notamment en cas de sécheresse. Mais en adoptant cette approche, on risque toutefois de passer à côté d'une bonne compréhension des synergies possibles avec les politiques de protection sociale.

Les politiques de protection sociale peuvent aider les populations rurales pauvres non seulement à augmenter leurs avoirs et à les utiliser de manière efficace, mais aussi à adopter des activités dont le rendement est plus élevé. Elles peuvent garantir emploi et revenus pendant les périodes d'inactivité du calendrier agricole, ce qui permet aux agriculteurs de financer un fonds de roulement ou d'enrichir leur patrimoine. Elles peuvent permettre de construire des infrastructures, de réhabiliter les routes, d'améliorer l'irrigation ou de contribuer à la préservation des sols. Elles peuvent offrir une assurance sociale contre les catastrophes, permettant aux agriculteurs de maintenir leurs actifs ou de protéger leurs investissements en capital humain ainsi que les investissements visant à protéger la santé et l'alimentation des enfants et des adultes. Améliorer l'accès à la protection sociale peut également soutenir et promouvoir des systèmes d'assurance plus élaborés (fondés sur le marché ou sur la communauté), notamment des systèmes de microassurance santé, ou une assurance contre la sécheresse (p. ex. une assurance indexée).

Par principe de précaution, il convient toutefois de veiller à ce que les mesures d'incitation et les distorsions des programmes de protection sociale n'affectent pas le potentiel de croissance de l'agriculture. Les programmes d'aide et les programmes de travaux publics à long terme pourraient entraver la motivation à s'engager en faveur d'une agriculture productive. Les systèmes d'aide informels pourraient également être affectés au profit d'une dépendance envers les ressources publiques.

S'il est bon de garder à l'esprit les effets dissuasifs et si les concepteurs de programmes devraient d'ailleurs s'assurer que les programmes de protection sociale ne créent pas par inadvertance de tels effets, d'après les analyses de données disponibles, ces effets ne sont ni généralisés, ni extrêmement prononcés dans la plupart des programmes de protection sociale instaurés récemment dans les zones rurales.

Source: Alderman et Hoddinott 2010; Doward et al. 2006.

2.3.2 LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LA MICROFINANCE

D'un point de vue économique, la sécurité sociale intervient là où les marchés d'assurance privés et les systèmes d'assurance informels semblent échouer. L'assistance sociale fournit des allocations là où les marchés du crédit, eux, auraient fourni les liquidités nécessaires, surtout si des débouchés profitables sont accessibles par le crédit. Si les marchés standard du crédit et de l'assurance semblent ne pas s'adresser aux

¹⁵³ Banque mondiale, 2006.

¹⁵⁴ Ravallion 2006.

¹⁵⁵ Alderman et Hoddinott 2010.

pauvres et ce, quelle que soit la région du globe, les institutions de microfinance, quant à elles, se sont généralisées, en particulier dans l'offre de services de crédit aux pauvres. Dès lors, pourquoi promouvoir l'assurance sociale et ne pas étendre les programmes de microfinance? Chaque système comporte des avantages et des inconvénients. La sécurité sociale a sa place et s'inscrit en complément d'une approche de microfinance plus ciblée pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité.

L'assurance par des institutions de microfinance a connu un intérêt grandissant au cours des dernières années. Ces institutions proposent désormais un éventail de produits, y compris des assurances-vie, des assurances maladie et des assurances contre les catastrophes climatiques. Si l'échelle de ces produits n'atteint pas celle du microcrédit, ils constituent des solutions basées sur le marché à ce qui pourrait être considéré comme des problèmes semblables. La microfinance constitue-t-elle une meilleure alternative à la sécurité sociale? Les informations disponibles indiquent que malgré ses promesses, il est peu probable qu'elle remplace totalement la sécurité sociale, et ce pour au moins six raisons:

- premièrement, l'assurance est un produit difficile à vendre, car difficile à comprendre, même dans des milieux aisés et instruits. L'éducation du consommateur prendra du temps;
- deuxièmement, comme il s'agit d'un nouveau produit, les ménages ne l'achèteront pas avant qu'il n'ait acquis une solide réputation.¹⁵⁶ Notons ici la différence avec le microcrédit. Dans le cadre du microcrédit, le fournisseur prête d'abord l'argent, puis essaye de trouver un moyen de le récupérer ultérieurement. Dans le cadre de la micro-assurance, par contre le fournisseur doit tout d'abord convaincre le client de le payer et ce dernier doit être convaincu que le fournisseur lui versera une somme dans certaines circonstances données. Pour les ménages pauvres, cette dépense sera considérée comme très risquée, renforçant leur vulnérabilité, plutôt que l'atténuant;
- troisièmement, créer un climat de confiance et éduquer le consommateur passe par des initiatives coûteuses, de sorte qu'il est difficilement envisageable de fournir des produits d'assurance sans tout d'abord les subventionner, ou tout au moins les fournir sans faire de bénéfice;
- quatrièmement, fixer le prix de l'assurance exige des données actuarielles détaillées, actuellement limitées dans les milieux pauvres d'Afrique subsaharienne. Sans ces données, le facteur de risque associé à l'élaboration de programmes d'assurance sera trop élevé et il est peu probable que les autorités de réglementation favorisent des institutions financières de ce type;
- cinquièmement, l'assurance privée n'est pas adaptée aux risques de catastrophe et aux sinistres de grande ampleur impliquant d'autres variables, car elle coûterait plus cher et nécessiterait une réassurance coûteuse;
- sixièmement, les différentes formes d'assurance se caractérisent par des informations divergentes. Par exemple, l'assurance maladie est difficile à mettre en œuvre en raison du phénomène de sélection adverse (seules les personnes prédisposées aux problèmes de santé achètent une assurance maladie). L'assurance de biens ou l'assurance incendie peut induire un aléa moral (les personnes qui l'achètent risquent de devenir moins prudentes). Cette situation entraîne des problèmes de tarification et de fourniture sur le marché de l'assurance et certaines personnes se retrouvent donc sans assurance.

Aussi une solution qui repose sur le marché sera-t-elle insuffisante, à court terme, mais aussi à long terme. À l'instar des économies riches, elle aboutirait à une sous-assurance, c'est-à-dire le fait d'acheter une couverture insuffisante ou inappropriée à la suite d'une mauvaise compréhension. Par ailleurs, un grand nombre de dangers ne seraient pas couverts car le marché proposerait une offre de produits insuffisante. Les prix en seraient également affectés puisque les produits seraient trop chers. En conséquence, il semble que la micro-assurance ne puisse pas remplacer les services de sécurité sociale, du moins à court terme, même si elle promet une protection rentable pour beaucoup d'incidents spécifiques. Elle pourrait par ailleurs faire partie d'un système de sécurité sociale, y compris le paiement de primes pour certains avantages.

Nombre d'enseignements peuvent être tirés des tentatives d'offre de services de micro-assurance privés pour l'élaboration et la viabilité des programmes de sécurité sociale. Avant tout, une assurance implique un contrat qui, avec des cadres réglementaires appropriés, peut être mis en œuvre, ce qui lui confère une crédibilité et constitue une garantie pour le client. Des critères d'admission clairs et un droit à la sécurité sociale devraient être définis pour reproduire ces conditions et offrir une protection efficace.

Les marchés privés ont du mal à assurer les risques de catastrophe et l'assurance sociale rencontrerait des difficultés similaires. Il faudrait prendre les dispositions nécessaires pour ce type de situation, en s'inspirant des principes de réassurance. Par ailleurs, de nombreux problèmes d'assurance, tels que les problèmes de confiance et les aléas moraux, qui s'appliquent également à l'assurance sociale offerte par l'État ou d'autres instances, nuisent à son efficacité et augmentent son coût.

Ne faudrait-il pas utiliser davantage l'aide mutuelle et les autres systèmes d'assurance informels existants pour améliorer la protection sociale? Les systèmes de sécurité sociale font partie intégrante de la société locale, exploitant les liens sociaux entre les citoyens et le haut degré de confiance et d'information qui en découle. Les systèmes claniques et en réseau reposent non seulement sur l'échange d'informations et la compréhension, mais aussi sur des normes de conduite qui favorisent la viabilité de ces systèmes. Des groupes de soutien mutuel, tels que les sociétés funéraires, présentent souvent des règles d'adhésion strictes et organisent des réunions régulières pour renforcer le lien qui les unit. Les services d'assurance (y compris d'assurance sociale) peuvent profiter de ces relations pour limiter certains problèmes typiques d'aléa

¹⁵⁶ Voir par exemple Cai et al, 2009.

moral et de confiance. En d'autres termes, les systèmes d'assurance informels pourraient atteindre les pauvres par les produits d'assurance du marché ou par l'assurance sociale. Cela limiterait les coûts et augmenterait l'efficacité.

Pour les risques qui requièrent une mutualisation à grande échelle, tels que les risques covariables, l'assurance sociale pourrait compléter les systèmes d'assistance mutuelle existants, sans les évincer. L'indépendance de ces organisations par rapport au marché ou aux structures étatiques constitue leur force. Par exemple, les sociétés funéraires en Éthiopie et en Tanzanie font partie des institutions considérées comme les plus démocratiques et les plus inclusives, dont les ressources ne sont pas accaparées par les élites ou la sphère politique. Leur développement pourrait les nuire.

L'assistance sociale fournit des liquidités à des groupes de personnes spécifiques, sous forme d'allocations. Pourquoi ne pourrait-il pas s'agir de crédits, octroyés par des établissements de microcrédit? Le microcrédit, élément essentiel dans un contexte de développement, constitue un instrument clé pour toucher les pauvres et les rendre plus autonomes. Il n'est pas simple de rassembler des données claires et sans équivoque qui attestent du fait que le microcrédit mène à la transformation promise des conditions de vie.¹⁵⁷ Pourtant l'attrait et le succès évidents des institutions de microcrédit de plus grande ampleur d'Asie et d'Amérique latine suggèrent une autre solution efficace, davantage axée sur le marché, pour offrir une sécurité sociale plus étendue aux populations pauvres. L'argument en faveur du développement du système d'assistance sociale est que les programmes de microcrédit ont des difficultés à toucher les plus pauvres.¹⁵⁸ Par exemple, l'une des institutions de microfinance les plus importantes au monde, BRAC (initialement basée au Bangladesh mais désormais aussi dans plusieurs pays africains), a commencé à concevoir des programmes spécifiques favorables aux personnes très pauvres pour identifier des façons de permettre aux populations les plus pauvres de bénéficier de leurs programmes de microcrédit.

Par ailleurs, le crédit ne va pas sans coûts pour les pauvres: dans la plupart des modèles de prestation de services, on fait peu de distinction entre un défaut de remboursement en raison d'un comportement inapproprié et en raison d'une simple malchance. Ce constat a amené certains à y faire référence en tant que programmes de «microdette» plutôt que de «microcrédit», puisque les obligations créées ne peuvent pas être honorées après les chocs. Il est prouvé que certains prêteurs avaient pour habitude de refinancer des microcrédits qui devaient être remboursés, ce qui faisait tomber les bénéficiaires dans le piège du surendettement.¹⁵⁹ Malgré l'offre de crédits pour les moyens de production, la peur du surendettement et des difficultés qu'il entraînerait a réduit l'utilisation de moyens de production modernes dans l'Éthiopie rurale.¹⁶⁰ En d'autres termes, le microcrédit ne convient pas forcément à tous les pauvres et ne constitue pas toujours une solution à leurs problèmes.

Néanmoins, les programmes de microcrédit ont réussi à atteindre des millions de personnes dans le monde, aussi constituent-ils un exemple à suivre pour les programmes d'assistance sociale. Le microcrédit implique la signature d'un contrat clair entre le prêteur et l'emprunteur, qui énonce clairement les droits et les obligations des deux parties. Dans les contrats de certaines institutions de microcrédit, le remboursement constitue une promesse crédible pour des emprunts plus conséquents. L'offre de droits et d'obligations garantis favoriserait l'utilisation de l'assistance sociale en tant que force motrice.

L'émergence de marchés de crédit plus performants, appuyés par des programmes de microcrédit, pourrait également souffrir du rôle accru des systèmes de protection sociale. Conceptuellement, le problème repose sur l'offre d'un socle de bien-être. Ceux qui sont proches de ce socle pourraient être encouragés à «tout miser pour tenter de se refaire», à l'instar des entreprises à responsabilité limitée.¹⁶¹ L'octroi de prêts à des personnes qui ont peu à perdre s'ils ne remboursent pas, parce qu'ils bénéficient d'une allocation minimale au titre de programmes de protection sociale, encouragerait une prise de risque excessive et n'interviendrait pas dans l'intérêt des institutions de microcrédit qui entendent assurer leur solvabilité. Par conséquent, la protection sociale peut écarter les plus pauvres des marchés du crédit, dès lors que les institutions de microcrédit elles-mêmes ne leur octroieraient pas de crédit.

Ce problème peut être évité et offre une raison claire d'élaborer un système de protection sociale, en particulier d'assurance sociale, articulé autour de risques spécifiques (santé, handicap, chômage et sécheresse) et non autour de risques généraux associés aux revenus. En effet, l'offre d'un système d'assurance et de protection sociale bien conçu, qui se concentre sur les risques définis qui ne sont pas facilement manipulables, pourrait rallier un assentiment plus large du microcrédit pour des perspectives de rentabilité certaines. En outre, elle éviterait aux programmes de microcrédit de se transformer en des programmes de microdette.

¹⁵⁷ Armandáriz de Aghion et Murdoch 2005.

¹⁵⁸ Armandáriz de Aghion et Murdoch 2005.

¹⁵⁹ Matin 1997; Adams et Von Pischke 1992.

¹⁶⁰ Dercon et Christiaensen 2010.

¹⁶¹ Stiglitz 1981.

2.3.3 LA TRANSFORMATION SOCIALE ET POLITIQUE ET LA PROTECTION SOCIALE

La pauvreté, y compris en Afrique subsaharienne, est étroitement liée aux processus sociaux et politiques, notamment l'ethnicité, la répartition inégale des richesses, la corruption, l'absence de démocratie, la violence et la force militaire. Le débat sur la protection sociale ne peut pas l'ignorer. On ne peut guère s'attendre à ce que la protection sociale lutte contre ces procédés. Dans certains cas, l'assurance et l'assistance sociales peuvent même être considérées comme une perpétuation de ces forces structurelles empêchant une véritable transformation sociale et politique.

Un système de protection sociale bien conçu peut néanmoins jouer un rôle positif, en encourageant l'inclusion des populations pauvres et marginalisées dans le processus de développement. Par exemple, Juntos, un programme de transfert de fonds au Pérou, peut se targuer d'avoir permis aux paysans andins de recevoir, pour la première fois, quelque chose de l'État qui ne soit ni oppression, ni violence. Même si le transfert est modeste, cette expérience peut constituer une étape importante dans le cadre de processus sociaux et politiques plus larges.

La protection sociale peut également avoir des conséquences importantes pour l'économie politique de la redistribution des richesses. En effet, les mécanismes de protection sociale peuvent contribuer à éviter la structure de copinage souvent associée aux accords d'assurance informels entre les pauvres et les élites locales.¹⁶² L'interruption de telles relations de dépendance peut réduire le clientélisme et le néo-patrimonialisme¹⁶³ et favoriser une concurrence politique peut-être plus favorable à une action publique effective en faveur des pauvres.¹⁶⁴ À cet égard, la protection sociale peut avoir un effet politique multiplicateur sur la réduction de la pauvreté.

Pour que la protection sociale soit une réussite, il est important de définir sa place aux côtés d'autres actions publiques pour le développement. Si la protection sociale est complémentaire de ces actions, elle est plus efficace pour réduire la pauvreté lorsque la croissance et la création d'emploi sont encouragées et lorsque des solutions axées sur le marché (comme le microcrédit et l'assurance) sont intégrées à la lutte continue contre la pauvreté persistante. L'ampleur de la protection sociale n'est pas juste une question technocratique: elle est essentiellement politique. Quel niveau d'aide est-on prêts à fournir aux populations les plus pauvres? Dans quelle mesure la population devrait-elle prendre en charge sa propre protection? Qu'est-ce qui est politiquement faisable et viable?

D'un point de vue technique, les compromis sont nécessaires du fait de l'intensité des substitutions et des complémentarités entre les instruments politiques. Étant donné que le financement de la protection sociale entre en compétition avec d'autres allocations de financement public (notamment pour l'enseignement et le développement des infrastructures ou du secteur privé), un élément d'arbitrage important est la contrainte budgétaire pesant sur le gouvernement. En principe, pour des objectifs sociaux et des conditions de mise en œuvre donnés, la question consiste essentiellement à déterminer les bénéfices sociaux des instruments politiques complémentaires et en concurrence, ainsi que la combinaison qui maximise ces objectifs étant données ces conditions. Notons que cette approche requiert des capacités d'analyse et d'évaluation, qui doivent souvent être progressivement acquises en parallèle du processus décisionnel.

Cependant, au-delà de la perspective technique, les objectifs sociaux sont définis par des compromis politiques, tandis que les conditions de mise en œuvre reflètent les spécificités sociales et historiques. Comme expliqué plus loin dans ce rapport, il convient de privilégier une approche au cas par cas pour assurer une mise en œuvre efficace. Il est également essentiel de garder à l'esprit les contradictions et les rapprochements potentiels du portefeuille politique. Les instruments de protection sociale qui privilégient certains groupes peuvent entraîner un antagonisme politique et une polarisation des autres groupes lorsque les stratégies sociales ne sont pas perçues comme avantageuses pour tous. Par conséquent, l'assistance sociale qui cible les «très pauvres» peut entraîner l'opposition de certains groupes «moins pauvres» ou, plus généralement, une opposition des classes plus riches et la qualification de ces politiques d'«assistentialisme». En parallèle, l'inclusion sociale et l'autonomisation des groupes marginalisés peuvent entraîner des effets multiplicateurs sur le plan politique modifiant l'équilibre des pouvoirs et facilitant les futurs compromis politiques en faveur de la protection des pauvres. La maîtrise de ces différentes dynamiques de la sphère politique est donc importante pour déterminer ce qui est faisable et viable dans l'élaboration des politiques.

¹⁶² Faïchamps 1992; De Weerd 2004.

¹⁶³ Bratton et Van de Walle, 1994.

¹⁶⁴ Voir par exemple Moser (1998) pour obtenir une preuve des liens négatifs entre le mécénat et les efforts de réduction de la pauvreté.

CHAPITRE TROIS

**LA CONCEPTION,
L'OFFRE ET LES POLITIQUES
DE PROTECTION SOCIALE**



CHAPITRE 3

LA CONCEPTION, L'OFFRE ET LES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

La protection sociale peut contribuer à concrétiser certains objectifs à court et à moyen terme pour la sécurité alimentaire, la stabilité des moyens de subsistance et la lutte contre la pauvreté. Toutefois, en tant qu'objectif à long terme, la protection sociale devrait aspirer à réduire la pauvreté et l'inégalité par l'instauration de systèmes de protection sociale qui exploitent les synergies entre les différents programmes sectoriels et les initiatives de développement.

La conception et l'exécution soignées des différentes politiques et des différents instruments de protection sociale sont des éléments indispensables pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité persistantes et faciliter la croissance inclusive.

Dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, un vaste secteur informel, un secteur de petites exploitations agricoles bien implanté, des budgets publics restreints et l'existence d'un certain nombre d'États fragiles et touchés par le conflit sont autant d'éléments compliquant les processus d'extension et d'offre de protection sociale.

La viabilité des politiques et des instruments de protection sociale requiert un engagement politique. En effet, elle dépend souvent de l'engagement des pouvoirs en place, de l'assentiment de la classe moyenne en faveur d'un éventail de programmes et d'une perception claire de la viabilité budgétaire à long terme, réalisée essentiellement par l'instauration d'une marge de manœuvre budgétaire propre, qui peut être complétée par un appui stable des donateurs à long terme.

À partir de notre définition de la protection sociale, présentée aux chapitres précédents, nous pouvons développer un ensemble d'objectifs de protection sociale et un éventail d'instruments ou de mécanismes, classés par fonction (assurance, assistance et inclusion).

Les principaux objectifs de protection sociale sont de lutter contre i) la vulnérabilité, ii) la pauvreté et iii) l'exclusion de l'offre de protection sociale. D'autres objectifs peuvent être réalisés au moyen d'une conception et une offre soignées de protection sociale, à savoir la promotion i) d'un développement inclusif favorable aux pauvres et ii) de la croissance économique. La nouveauté du programme de protection sociale, par rapport aux anciens programmes de «filets de sécurité», consiste à relier ses objectifs de sorte que les mécanismes de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité atténuent également la dépendance et, par conséquent, permettent aux nombreux pauvres «productifs» d'obtenir des sources de revenu durables. Ce nouveau programme s'attache à permettre aux familles pauvres et vulnérables d'obtenir, d'un seul coup ou progressivement, des sources de revenus durables indépendantes par l'intermédiaire de programmes de protection sociale bien conçus. Un grand nombre de programmes de transfert conditionnels et inconditionnels de fonds reposent sur ce modèle.

Encadré 3.1: Source de revenus durables et affranchissement

Le terme «durable» se rapporte à l'ambition explicite de la protection sociale de fournir et de promouvoir des sources de revenus qui résistent aux chocs. Par exemple, le Productive Safety Net Programme (PSNP) en Éthiopie est un programme de transfert social (en denrées alimentaires et en espèces) conditionné en grande partie par la participation aux travaux publics et exécuté avec un éventail d'initiatives de vulgarisation agricole et de développement des actifs des familles. L'ambition du programme PSNP est d'offrir une sécurité alimentaire à ces familles pour qu'elles n'aient plus besoin de transferts sociaux et qu'elles puissent subvenir à leurs besoins de manière autonome. Selon le programme, on peut considérer qu'une famille s'est affranchie lorsqu'en l'absence de transferts du programme PSNP, elle peut subvenir à ses besoins alimentaires pendant une année entière et est capable de résister à des chocs de faible ampleur.¹⁶⁵ Chile Solidario est un autre exemple de protection sociale fournie par l'intermédiaire d'un ensemble d'initiatives complémentaires (un transfert conditionnel de fonds appuyé par une offre de services). D'autres programmes d'Amérique latine, tels que les programmes Oportunidades¹⁶⁶ et Bolsa Familia, ont également pour ambition d'«affranchir» les bénéficiaires des programmes.

¹⁶⁵ Food Security Coordination Bureau 2007, p. 1.

¹⁶⁶ Ce programme, anciennement PROGRESA, a été renommé Oportunidades en 2011. Dans ce rapport, nous ferons référence au programme en tant qu'Oportunidades.

La protection sociale peut contribuer à la concrétisation d'objectifs à court et à moyen terme pour la sécurité alimentaire, la stabilité des moyens de subsistance et la lutte contre la pauvreté. Toutefois, en tant qu'objectif à long terme, la protection sociale devrait aspirer à réduire la pauvreté et l'inégalité par l'instauration de systèmes de protection sociale élaborés et contrôlés au niveau national, qui exploitent les synergies entre les différents programmes sectoriels et les initiatives de développement. La protection sociale ne s'inscrit pas uniquement dans un ensemble d'instruments qui visent la réalisation d'une série d'objectifs, mais devrait également reposer sur un programme ambitieux tourné vers l'avenir, qui reconnaît la nécessité des activités de développement coordonnées et qui se fonde sur l'engagement politique. En gardant à l'esprit ces objectifs, passons à l'éventail d'instruments de protection sociale disponibles.

3.1 CONCEPTION DE PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE

Les programmes de protection sociale peuvent être conçus de diverses façons, qui leur permettent d'atteindre leurs objectifs. Certains peuvent dépendre de conditions déterminées, tandis que d'autres n'en imposent aucune à leurs bénéficiaires. Certains programmes peuvent cibler des groupes spécifiques pour atteindre leurs objectifs, tandis que d'autres adopteront une approche plus universelle. Selon leurs objectifs et leurs ressources, ils peuvent assurer des transferts en espèce ou en nature. Par ailleurs, la conception d'un programme de protection sociale doit prendre en considération les moyens de les répartir. Tous ces aspects qui interviennent dans la conception d'un programme peuvent contribuer à réaliser leurs objectifs et à toucher les plus vulnérables.

3.1.1 TRANSFERTS CONDITIONNELS ET INCONDITIONNELS

Les transferts conditionnels, très populaires en Amérique latine, tentent de briser l'engrenage intergénérationnel de la pauvreté en imposant des conditions qui encouragent les investissements dans le capital humain. Les conditions requises sont souvent associées à l'accès à l'enseignement et aux services de soins de santé et nutritionnels, notamment l'inscription dans un établissement scolaire (par exemple le programme *Oportunidades* au Mexique), le maintien d'un taux de fréquentation scolaire déterminé, des examens médicaux réguliers, des vaccinations et la participation à des programmes d'éducation à la nutrition (tels que les programmes d'alimentation scolaire). Une offre de services appropriée est l'une des pré-requis pour administrer un transfert conditionnel. En outre, les programmes qui utilisent ce type de transfert nécessitent un financement accru pour couvrir les coûts administratifs nécessaires pour déterminer si les conditions sont remplies. Le transfert étant souvent effectué au bénéfice de la mère de famille, les transferts conditionnels ont été salués pour l'indépendance financière qu'ils offrent aux femmes, mais ont également été critiqués parce qu'ils renforcent en même temps le rôle de la femme en tant que dispensatrice de soins.¹⁶⁷ Le programme *Oportunidades* au Mexique (anciennement *PROGRESA*) constitue un exemple de transfert conditionnel de fonds. Les mères d'enfants en âge scolaire inscrits et fréquentant l'école bénéficient d'un transfert de fonds dans 85 % des cas. En outre, les mères qui présentent leurs plus jeunes enfants aux consultations médicales et veillent à ce qu'ils soient vaccinés reçoivent également un transfert de fonds.

Les transferts inconditionnels, en revanche, n'imposent aucune condition au bénéficiaire. Il s'agit par exemple des pensions sociales non contributives, des allocations minimales, des allocations de handicap et des allocations familiales. L'inconditionnalité de ces types d'allocations repose souvent sur l'idée que le bénéficiaire sait mieux comment dépenser l'argent que l'organisation tierce. Par ailleurs, la distribution sans conditions permet aux bénéficiaires de dépenser leurs fonds pour des produits et des activités qui sont essentiels à leur survie ou à l'évolution de leur situation. Les transferts inconditionnels ont gagné en popularité dans les régions dont les services sociaux sont moins développés et ne sont pas en mesure de fournir les services d'éducation et de santé requis par les transferts conditionnels. Souvent, ils impliquent également des coûts administratifs moins élevés que les transferts conditionnels, car ils n'exigent pas du personnel qui collecte les données et vérifie si les bénéficiaires remplissent les conditions. En raison de la nature inconditionnelle du transfert, rien ne garantit que le bénéficiaire dépense les fonds versés pour des activités favorisant l'amélioration de son niveau de vie (même si certaines données d'Afrique du Sud laissent supposer qu'il les dépense tout de même à bon escient).

Comme pour tous les transferts de revenus, les conditions présentent des avantages et des inconvénients et sont spécifiques au contexte. Certains auteurs indiquent que ces conditions associées à la santé et à l'enseignement sont inutiles car les populations pauvres auraient envoyé leurs enfants à l'école ou fait appel à des soins de santé élémentaires, même sans ces conditions. Il est toutefois important de prendre en considération les bénéfices marginaux. Par exemple, dans les régions rurales du Mexique, les taux de décrochage scolaire en début de cycle secondaire, en particulier pour les filles, sont bien trop élevés. Les estimations de l'impact d'*Oportunidades* sur les taux de scolarisation laissent entendre que deux ans après le début du programme, ils avaient gagné environ 1 point de pourcentage (sur une base de 90 à 94 %) pour les garçons de l'école primaire et jusqu'à 9,3 points de pourcentage (sur une base de 67 %) pour les filles de l'école secondaire. L'impact de la conditionnalité est mesuré par les familles marginales qui ont scolarisé leurs enfants ou qui ne les ont pas retirés de l'école, comme ils l'auraient fait sans le programme. Savoir si cela vaut les 2 % de coûts de transfert absorbés par les conditions de mise en œuvre du programme *Oportunidades* relève d'une autre problématique.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Molyneux, 2007.

¹⁶⁸ Caldes et Ahmed 2004.

Les conditions préoccupent également dans la mesure où elles imposent des coûts de conformité considérables aux bénéficiaires qui ne sont pas pris en considération dans la fixation des prestations. Citons notamment le temps consacré par les mères à vérifier si les conditions sont remplies, à remplir des formulaires et à faire la file dans les écoles ou les cliniques. Ces contraintes, pourtant très importantes, n'étant pas prises en considération dans la définition du niveau de transfert, elles sont susceptibles de maintenir encore plus les populations dans la pauvreté.

Aussi, si les conditions sont importantes pour les bénéficiaires marginaux et peuvent améliorer l'accès et l'utilisation de services de base, l'efficacité d'un transfert conditionnel par rapport à un transfert inconditionnel dépend du contexte et requiert une évaluation. Les opposants aux conditionnalités avancent que c'est le revenu, et non la condition, qui produit l'effet requis. Peu d'études ont évalué cet aspect. Tout au plus pouvons-nous affirmer que les conditions semblent être efficaces, du moins, à la marge.¹⁶⁹ Un autre argument d'économie politique peut être avancé pour les conditions: celles-ci peuvent rallier les non-bénéficiaires, en n'accordant pas des avantages sans contrepartie.

3.1.2 PROGRAMMES CIBLÉS ET UNIVERSELS

La question de savoir s'il faut cibler les transferts sociaux selon des critères moraux, empiriques et politiques suscite le débat. Les programmes ciblés tentent d'identifier un groupe vulnérable et un canal de transfert, tout en excluant d'autres catégories de la population considérées comme moins vulnérables. Le ciblage peut s'effectuer sur la base de la pauvreté monétaire ou en tenant compte de catégories, y compris certaines zones géographiques et catégories spécifiques de personnes (orphelins, enfants vulnérables et chômeurs). L'autosélection, les mécanismes communautaires et l'assujettissement aux conditions de ressources sont autant de méthodes de ciblage. Bien que ces programmes visent à inclure des groupes très spécifiques, ils ont fait l'objet de critiques les accusant d'exclure et de stigmatiser les populations vulnérables, de créer des tensions sociales dans les communautés et d'engendrer des coûts administratifs liés au ciblage initial et au réexamen de la population.¹⁷⁰ Toutefois, selon Hoddinott,¹⁷¹ en définitive, les données disponibles laissent supposer que les programmes ciblés, tels qu'ils sont actuellement mis en œuvre dans les pays en développement, offrent bel et bien des avantages plus conséquents aux familles pauvres. Par ailleurs, il affirme que dans les programmes ciblés, les mécanismes d'allocation peuvent être plus transparents.

Encadré 3.2: Méthodes de ciblage

Voici les méthodes de ciblage possibles:

Assujettissement aux conditions de ressources: sur la base d'une évaluation des revenus, des avoirs ou de la richesse des demandeurs. Ceux qui se situent en dessous d'un seuil prédéfini sont considérés comme éligibles.

Indicateurs variables: sur la base de caractéristiques comme le lieu (ciblage géographique), l'âge et le sexe, qui sont considérés comme étant étroitement liés au bien-être ou à l'indigence.

Assujettissement aux conditions de ressources variables: sur la base d'une combinaison pondérée des caractéristiques considérées comme étroitement liées au bien-être ou à l'indigence.

Ciblage catégorique: sur la base de caractéristiques présentant un intérêt pour les décideurs politiques (notamment les orphelins ou les personnes handicapées), qui pourraient ou non être liées au bien-être ou à l'indigence.

Autociblage: sur la base d'une participation volontaire au programme; ce type de ciblage exige souvent des participants qu'ils s'identifient eux-mêmes comme éligibles à l'aide.

Communautaire: sur la base d'une évaluation de l'éligibilité effectuée par la communauté où un programme est mis en œuvre.

Ciblage universel: tout le monde (ou la totalité d'une catégorie donnée) est éligible.

Les partisans des programmes ciblés avancent que les programmes universels ne sont pas efficaces pour deux raisons: tout d'abord, un programme universel propose des transferts aux familles non pauvres. Ensuite, certaines familles pauvres perçoivent des transferts plus élevés que leur écart de pauvreté. Ces lacunes réduisent l'impact du transfert universel sur la pauvreté, qui peut s'avérer moins efficace pour lutter contre la pauvreté. L'étude menée par David Coady et ses collègues¹⁷² renforce l'idée selon laquelle les programmes ciblés sont plus efficaces et effectifs. En déterminant une mesure comparative capable d'indiquer la part des ressources de programme transférée

¹⁶⁹ Barrientos 2007.

¹⁷⁰ Samson, 2009.

¹⁷¹ Hoddinott, 2007.

¹⁷² Coady et al. 2004a.

à une certaine partie de la population, ils indiquent la mesure dans laquelle la population la plus pauvre (en fonction des revenus) bénéficie d'un programme de transfert. Dans les 85 programmes analysés, ils démontrent que 25 % de ressources supplémentaires ont été transférées aux familles pauvres bénéficiant de programmes ciblés par rapport à un programme universel. Ils ont également conclu que les pays avec de meilleures capacités de mise en œuvre de programmes orientent plus efficacement l'aide vers les citoyens les plus pauvres, à l'instar des pays dont les gouvernements sont plus susceptibles d'être tenus pour responsables de leur politique.

Si cette étude de David Coady et ses collègues est concluante, il en va différemment lorsqu'elle est analysée à la lumière des programmes sur le terrain. Leurs conclusions laissent supposer que le même volume de ressources sera disponible pour un programme ciblé que pour un programme universel. Dans la pratique, c'est rarement le cas : les gouvernements peuvent consacrer bien plus de ressources aux programmes universels (car ils sont populaires) qu'aux programmes ciblés (car ils ne le sont pas). Aussi est-il possible que bien plus de ressources seront transférées aux familles pauvres par un programme universel.

Ces statistiques ne peuvent toutefois pas réfuter les critiques d'Hoddinott,¹⁷³ qui accuse les transferts ciblés d'être inefficaces et inefficients. À l'instar de l'opposition entre les transferts conditionnels et inconditionnels, les coûts accrus des programmes ciblés peuvent réduire l'incidence du transfert. Dans le calcul des coûts d'instauration d'une allocation familiale ciblée avec contrôle des ressources en Afrique du Sud, on a estimé qu'une application présentait un coût administratif de 2,85 dollars, tandis que le coût pour le demandeur était en moyenne de 3,80 dollars supplémentaires et exigeait six heures. Lorsqu'on le transpose pour inclure tous les enfants éligibles à l'allocation, le coût se situe entre 17,2 millions de dollars pour les enfants âgés de 0 à 8 ans en utilisant des valeurs seuils et 34 millions de dollars pour l'ensemble des enfants en utilisant des valeurs seuils corrigées de l'inflation.¹⁷⁴ De tels problèmes d'efficacité peuvent justifier l'appel en faveur de programmes universels.

Nombreux sont les partisans d'un programme universel de protection sociale et de services sociaux universels minimaux, et nombreux sont ceux qui y travaillent. On dit que l'accès à la protection sociale est entériné dans la déclaration universelle des droits de l'homme, exprimé en tant que droit fondamental à la sécurité sociale (article 22), à la protection sociale (article 23) et à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de moyens de subsistance (article 25) et à un niveau de vie satisfaisant pour tous les citoyens. Thomson¹⁷⁵ va plus loin en établissant un lien entre les services sociaux minimaux et les valeurs fondamentales des droits de l'homme, notamment l'autonomie et la dignité.¹⁷⁶ Selon lui, ces trois valeurs sont reflétées et promues dans le fondement même d'un service social minimal.

Encadré 3.3: Le droit à la sécurité sociale, engagements et mise en œuvre

Suite à la *déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, le droit à la sécurité sociale a été intégré dans plusieurs traités internationaux¹⁷⁷ et régionaux.¹⁷⁸ Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1966 reconnaît le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales (article 9). Le droit à la sécurité sociale englobe le droit à accéder et à conserver des avantages, en espèces ou en nature, sans discrimination, afin de bénéficier d'une protection pour faire face à certaines situations comme la perte de ses revenus professionnels en raison d'une maladie, d'une invalidité, de la maternité, d'un accident de travail, du chômage, de la vieillesse ou de la mort d'un membre de la famille, des soins de santé trop coûteux ou d'un manque de soutien familial, en particulier pour les enfants ou les adultes à charge.¹⁷⁹

Toutefois, l'article 9 n'a pas été mis en œuvre. En 2008, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a exprimé son inquiétude à propos des «taux extrêmement faibles d'accès à la sécurité sociale, sachant qu'une large majorité (quelque 80 %) de la population mondiale actuelle n'a pas accès à un système formel de sécurité sociale. Sur ces 80 %, 20 % vivent dans l'extrême pauvreté».¹⁸⁰ En effet, si les droits sociaux sont reconnus et proclamés, ils sont souvent considérés comme «les droits des pauvres» et, par conséquent, des droits d'importance moindre. Ils bénéficient rarement du même régime et des mêmes garanties que les autres droits fondamentaux et ne sont pas faciles à mettre en œuvre. ►►

¹⁷³ Hoddinott, 2007.

¹⁷⁴ Budlender et al. 2005.

¹⁷⁵ Thomson, 2007.

¹⁷⁶ Thomson, 2007.

¹⁷⁷ La Convention internationale de 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (articles 2 et 5), la Convention des Nations unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (articles 11 et 14), la Convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant (article 26) et la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées (article 28). La convention 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de l'OIT (1952) définit les neuf branches de la sécurité sociale.

¹⁷⁸ La Charte sociale européenne de 1961 (articles 12, 8, paragraphe 1, 14, 16 et 17); la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 (article 34); le protocole de San Salvador (article 9) et la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (article 16).

¹⁷⁹ Conseil économique et social des Nations unies 2008, p. 2.

¹⁸⁰ Ibid., p. 3.

À cet égard, la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* de 1981 ignore le droit à la sécurité sociale. Selon l'ancien secrétaire de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples, il ne s'agit pas d'une omission mais plutôt de la prise en considération de l'environnement économique actuel dans la majorité des États africains, dont les ressources ne pourraient pas supporter un système de sécurité sociale. L'offre d'un système de sécurité sociale a donc été laissée à l'appréciation de chaque État.¹⁸¹

Si les données disponibles laissent supposer que le ciblage augmente généralement la part de bénéficiaires pour les populations pauvres, il y a des exceptions. Coady et ses collègues¹⁸² notent que 14 % des programmes sont régressifs, c'est-à-dire que 20 % des familles les plus pauvres reçoivent moins de 20 % des prestations prévues au titre du programme, un chiffre qui atteint 25 % en tenant compte des allocations de vivres autociblées. Le ciblage ne signifie pas non plus l'inclusion de toutes les familles pauvres. En effet, il peut y avoir des erreurs d'exclusion dues à l'incapacité du programme à identifier correctement les bénéficiaires potentiels, une exclusion fondée sur un manque d'informations pour les bénéficiaires et même parfois une autoexclusion.

Un mauvais ciblage reflète souvent une conception ou une mise en œuvre inadaptée. Hoddinott¹⁸³ affirme que la réussite du ciblage exige que les administrateurs du programme sachent qui sont les pauvres et comment les atteindre. Cela demande également des capacités d'identification de ces personnes, ménages ou groupes. Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, le ciblage sera inefficace.¹⁸⁴ Cependant, savoir qui sont les pauvres et où ils vivent et déterminer la meilleure façon de les identifier ne détermine pas la qualité de la conception d'un programme, mais concerne la capacité et le contexte. Dans de nombreuses régions d'Afrique (mais aussi dans les pays à revenu élevé), il est très difficile d'obtenir ces informations en raison du manque de données disponibles et de la faiblesse des capacités administratives. Dans certaines régions, les approches de ciblage par catégorie peuvent donc constituer une solution appropriée aux problèmes inhérents au ciblage de la pauvreté.

3.1.3 TRANSFERTS MONÉTAIRES, EN ESPÈCES ET COMBINAISON DE TRANSFERTS

De nombreuses allocations sociales (ou transferts) ou de protection sociale sont versées en liquide. L'un des avantages des transferts monétaires (par opposition aux transferts en nature) est qu'ils offrent aux familles une certaine souplesse pour dépenser les sommes reçues. En outre, les transferts de fonds peuvent soutenir les marchés locaux en permettant aux bénéficiaires d'acheter des produits des entreprises locales, entraînant ainsi des retombées positives et un effet multiplicateur.¹⁸⁵ Cependant, la montée en flèche des prix des denrées alimentaires et le défaut d'ajustement de la valeur des allocations entraînent une inflexibilité pour les familles bénéficiaires, qui risquent de ne pas pouvoir satisfaire leurs besoins alimentaires de base. En outre, au moment de transférer les fonds, il faut tenir compte des risques de disparition de ceux-ci (à la suite d'un vol ou d'actes de corruption).

Contrairement aux transferts de fonds, la valeur des transferts en nature pour le bénéficiaire (qu'il s'agisse de denrées alimentaires ou d'autres produits comme des intrants agricoles) est relativement moins affectée par l'inflation. Il est évident que les produits alimentaires et les produits de production sont également affectés par l'inflation, à une différence près: lorsqu'ils font l'objet de transferts en nature, le risque d'inflation est pris en charge par les gouvernements ou les donateurs, et non par les bénéficiaires. Les transferts en nature, notamment dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire ou des programmes de travaux publics qui financent l'alimentation, permettent aux familles d'atteindre un niveau de nutrition satisfaisant. En outre, grâce aux programmes qui proposent des repas aux écoliers, les taux de scolarisation et de fréquentation scolaire ont augmenté.¹⁸⁶ Les détracteurs des transferts en nature, en particulier de vivres, avancent que les transferts provenant d'une source extérieure (et non de la communauté locale) risquent de nuire au commerce local et d'aggraver les dysfonctionnements du marché.¹⁸⁷ Par ailleurs, les vivres achetés à des sources extérieures peuvent coûter très cher à l'importation.

Contrairement aux transferts monétaires, les transferts en nature ne permettent pas aux familles de choisir la façon dont elles vont les dépenser, sauf si elles vendent les biens obtenus pour obtenir des liquidités. Les avantages conférés par les transferts alimentaires non urgents en matière de nutrition pour les bénéficiaires sont également flous. Les programmes de travaux publics qui paient en denrées alimentaires pourraient bien coûter aux bénéficiaires plus de calories qu'ils n'en gagnent. En outre, les résultats sur le plan nutritionnel des programmes d'octroi de vivres aux écoliers sont ambigus en raison des différents types d'aliments distribués.¹⁸⁸

¹⁸¹ Baricako, 1999, p. 51.

¹⁸² Coady et al. 2004a,b.

¹⁸³ Hoddinott, 2007.

¹⁸⁴ Hoddinott, 2007.

¹⁸⁵ Samson, 2009, p. 49.

¹⁸⁶ Adelman et al 2007, p. 3.

¹⁸⁷ Samson, 2009, p. 49.

¹⁸⁸ Voir Adelman et al 2007, p. 3.

Il est de plus en plus fréquent d'associer les transferts de fonds et les transferts en nature, en particulier dans les programmes de microfinancement qui ciblent les populations très pauvres.¹⁸⁹ Le programme «Targeting the Ultra Poor» de BRAC au Bangladesh¹⁹⁰ ou le programme Chemen Lavi Miyo de l'institution de microfinancement Fonkoze à Haïti associe un transfert de fonds, une formation commerciale et un actif de production (généralement du bétail ou des fournitures pour entrepreneurs) qui aident principalement les femmes à percevoir un revenu. Ces programmes ont été salués pour leur contribution à l'évolution de la situation des femmes très pauvres, qui peuvent ainsi passer dans la catégorie de la pauvreté modérée. Leur gestion coûte toutefois relativement cher, du moins au départ, en raison de la relation étroite entre le bénéficiaire et l'organisation de mise en œuvre et du coût du transfert initial.

Par ailleurs, ils vont bien au-delà du microfinancement, en prévoyant notamment transfert de biens, de fonds (ou de vivres) et d'autres services. Ils sont coûteux car ils offrent un ensemble complet de services d'aide (des biens et un meilleur logement), une assurance (transfert de fonds ou de vivres et soins de santé gratuits) et des services d'inclusion sociale (services juridiques, formation, conseils). Les programmes de microfinancement qui ciblent les populations très pauvres ne sont pas les seuls programmes à combiner les transferts monétaires et les transferts en espèces. On observe d'autres exemples d'initiatives de protection sociale associant plusieurs transferts en Éthiopie, au Lesotho, au Malawi et en Zambie.¹⁹¹ L'encadré 3.4 offre un aperçu des effets de l'inflation du prix des denrées alimentaires sur un programme global.

Encadré 3.4: Transferts de fonds et prix de denrées alimentaires élevés: le Productive Safety Net Programme en Éthiopie

En règle générale, les transferts de fonds sont tout juste suffisant pour acheter des denrées locales, habituellement des produits alimentaires de base. Parfois, les populations peuvent acheter d'autres vivres, payer les frais scolaires ou faire d'autres dépenses de santé. Les bénéficiaires peuvent acheter ce qu'ils veulent, sauf lorsqu'ils reçoivent des bons pour des produits spécifiques. Les populations sont toutefois sensibilisées à l'objectif du programme, afin d'assurer aux familles pauvres une alimentation de base.


Deux grandes questions se posent donc:

- les prix des denrées alimentaires ne sont pas les mêmes sur les marchés internationaux et sur les marchés locaux, et diffèrent également d'un pays à l'autre. Dès lors, quels prix sont utilisés pour fixer le niveau de transfert de fonds?
- les prix peuvent varier considérablement en raison de l'inflation générale des prix, des cycles saisonniers ou des flambées de prix associés aux famines. Que se passe-t-il donc si les prix changent une fois que le niveau de transfert de fonds a été fixé?

Une étude de l'Institute of Development Studies au Royaume-Uni a analysé les données de l'enquête menée entre 2006 et 2008 sur les bénéficiaires du PSNP en Éthiopie et sur un groupe de contrôle de non-bénéficiaires, afin d'apporter plus de précisions sur le débat sur l'opposition entre les transferts de vivres et les transferts de fonds. Le programme PSNP est l'un des rares programmes de protection sociale à fournir des transferts de fonds et des transferts de vivres à ses bénéficiaires, ce qui offre un terrain de comparaison précieux. À l'aide de méthodes économétriques, l'étude compare l'incidence des différents modes de paiement.

L'Éthiopie connaît depuis 2007 une inflation élevée qui réduit le pouvoir d'achat réel des allocations perçues dans le cadre du PSNP. L'avantage réel des bénéficiaires de transferts de fonds est donc moindre que celui des bénéficiaires de transferts de vivres, ce qui a été confirmé par les récentes études, qui concluent également que:

- le PSNP a un impact positif sur la croissance des revenus et la sécurité alimentaire, en particulier pour les ménages qui perçoivent des transferts de vivre et des combinaisons de transferts (fonds et vivres);
- les bénéficiaires du PSNP qui reçoivent des vivres ont vu leurs revenus augmenter plus rapidement que ceux qui ont bénéficié de fonds (les revenus de ceux-ci ayant été érodés par l'inflation);
- les bénéficiaires commencent à préférer les transferts de vivres aux transferts de fonds;
- les transferts de vivres ou les transferts combinés de fonds et de vivres permettent d'améliorer les revenus, l'accumulation de bétail et la sécurité alimentaire autodéclarée.

Cela soulève des questions pour les actions humanitaires internationales et la politique de protection sociale. Les transferts de fonds peuvent-ils être assez rapides pour répondre aux fortes hausses de prix (ou même aux fluctuations saisonnières habituelles des prix)? Les décideurs politiques possèdent-ils la flexibilité budgétaire nécessaire pour adapter fréquemment les 

¹⁸⁹ Huda et Siamanowitz, 2009, ont classé ces types d'initiatives de microfinancement dans la catégorie des programmes qui associent les avantages de la protection sociale et du microfinancement.

¹⁹⁰ Ce programme est désormais appelé Challenging the Frontiers of Poverty Reduction (CFPR).

¹⁹¹ Samson, 2009, p. 56.

montants des transferts de fonds? Quelle est l'association idéale de transferts de fonds et de transferts de vivres lorsque les prix des vivres sont imprévisibles?

Les bénéficiaires pourraient tirer avantage d'allocations adaptées ou étendues en période de sécheresse ou d'inflation. Toutefois, il faudrait pour cela introduire une certaine flexibilité dans la conception du programme, dans sa mise en œuvre et (surtout) dans l'élaboration de son budget, autant de défis considérables pour les administrateurs. Le budget du PSNP aurait dû tripler en deux ans, même si tous les transferts étaient des transferts de vivres. Pour ces derniers, ce sont les pouvoirs publics et les donateurs qui supportent le risque, tandis que pour les transferts de fonds, ce sont les bénéficiaires qui s'en chargent.

Tout programme de protection sociale visant à assurer la sécurité alimentaire des ménages doit protéger les transferts sociaux des chocs comme l'augmentation des prix des denrées alimentaires, ce qui nécessiterait de prévoir dès la conception:

- des prévisions de l'inflation;
- l'évaluation des marchés locaux;
- la création d'un fonds de prévoyance financé par le budget des programmes;
- la prise en considération des spécificités propres à chaque groupe de bénéficiaires;
- le choix entre plusieurs autres méthodes de paiement.

Tableau 3.1: Transferts de fonds ou de vivres: avantages et inconvénients

Vivres	Fonds
Avantages	
Les excédents alimentaires des donateurs sont disponibles	Plus rentables que les transferts de vivres
Augmentation immédiate de la disponibilité des vivres	Offrent plus de choix aux bénéficiaires
Traitement direct des déficits nutritionnels	Plus fongibles que les transferts de vivres
Possibilité d'autociblage	Encouragent la production
L'usage favorise les femmes, les enfants et les personnes âgées	Stimulent le marché
Risque de sécurité moindre	
Inconvénients	
Coûts élevés de transport et de stockage	Ressources des donateurs limitées
Pertes par détérioration et vol	Pertes en raison de l'inflation
Moins facilement échangeables que les transferts de fonds	Peuvent être utilisés pour la consommation non alimentaire
Effets dissuasifs sur la production	L'usage favorise les hommes
Entrent en concurrence avec les marchés et le commerce locaux	Risque de sécurité accru

Source: Sabates-Wheeler et Devereux, 2010.

3.1.4 DISPOSITIONS TECHNOLOGIQUES ET ADMINISTRATIVES

Les allocations de protection sociale en Europe sont généralement versées sur un compte bancaire ou envoyées par chèque postal, des options qui ne sont pas toujours disponibles dans les pays en développement. De nombreuses régions ne disposent pas de banques, et lorsqu'elles en ont, les pauvres en sont souvent exclus. En conséquence, la protection sociale a créé d'autres méthodes de distribution des transferts, adaptées aux contextes locaux. Devereux et Vincent¹⁹² indiquent que ces méthodes impliquent un mécanisme de diffusion et de réception: le transfert est envoyé au bénéficiaire ou ce dernier le collecte. Par ailleurs, le transfert peut être octroyé en espèces ou en nature, ou stocké sur une carte à puce ou un téléphone mobile.

Un mécanisme de distribution des transferts passe par les bureaux de poste locaux ou d'autres lieux publics, où les membres de gouvernement ou le personnel des organisations non gouvernementales (ONG) octroient des paiements en espèce ou en nature, ou les deux. Le Lesotho fait appel à des bureaux de poste pour distribuer ses pensions sociales, mais d'autres pays ont constaté les inconvénients de ce mode de distribution.¹⁹³ Pour les lieux de paiement fixes, les bénéficiaires doivent se déplacer et faire la queue pour recevoir leur transfert, ce qui leur

¹⁹² Devereux et Vincent, 2010.

¹⁹³ Exemple du Lesotho - Devereux et Vincent, 2010, p. 370.

fait perdre une journée de travail et implique des frais de déplacement. Par ailleurs, pour le projet FACT du Malawi (Food and Cash Transfers), les bénéficiaires emportaient les deux types de transferts et étaient donc facilement identifiables, ce qui en faisant des cibles potentielles de vol ou de stigmatisation.¹⁹⁴ Pour le distributeur, ces programmes représentent du travail et demandent des capacités d'administration et du personnel pour compter l'argent, mettre les enveloppes sous pli et les distribuer. Le traitement manuel comporte également un risque de vol et de corruption. En outre, le distributeur doit prendre en considération les mesures de sécurité, car le bureau de paiement dispose de grandes sommes d'argent et peut constituer une cible facile pour les voleurs.

Au cours des dernières années, on a vu augmenter l'utilisation de technologies innovantes pour octroyer des paiements par l'intermédiaire de mécanismes de collecte. Ces programmes prévoient le versement des paiements via cartes à puce (p. ex. cartes biométriques) ou téléphone mobile. Les organisations de mise en œuvre ont installé des points de paiement fixes qui utilisent des distributeurs, où le bénéficiaire peut retirer son argent à sa convenance, et ont créé des points de paiements mobiles, qui se déplacent dans les communautés locales. La Namibie utilise des cartes à puce biométriques pour distribuer les pensions sociales, ce qui permet aux personnes âgées en Namibie de retirer leur pension à partir d'unités de paiement fixes ou mobiles à l'aide de leur carte à puce et de leurs empreintes digitales.¹⁹⁵

Au Kenya, un projet lancé dans la vallée de Kerio a permis aux citoyens d'envoyer, de recevoir et d'épargner de l'argent à l'aide de leur téléphone mobile. Concern Worldwide et son partenaire, le diocèse catholique d'Eldoret, a distribué des téléphones mobiles et des chargeurs solaires à certains groupes de personnes, tandis que des particuliers ont reçu des cartes SIM.¹⁹⁶ Depuis 2008, tous les Kenyans peuvent utiliser un téléphone mobile pour envoyer, recevoir ou épargner de l'argent en passant par les opérateurs Safaricom ou Vodafone.¹⁹⁷ Ces méthodes à la pointe de la technologie ont été saluées pour leur efficacité et leur rentabilité et dans certaines régions, il a été indiqué que les cartes à puce favorisaient l'accès des populations pauvres aux infrastructures financières formelles.¹⁹⁸ Mais ces technologies peuvent parfois se révéler être trop chères au départ et donc difficilement accessibles pour les petits programmes.¹⁹⁹

3.2 LES SERVICES DE PROTECTION SOCIALE

3.2.1 CANAUX DE DISTRIBUTION

La protection sociale peut être assurée au moyen d'une gamme de systèmes de distribution marchands et non marchands. D'une part, les «marchés parfaits» n'imposent aucune restriction en matière d'accès, de prix ou de quantités (inexistants en pratique); d'autre part, les systèmes non marchands limitent l'accès à certaines personnes ou imposent une quantité ou un prix fixe (l'aide alimentaire en quantités fixes octroyée gratuitement à tous les ménages enregistrés dans un camp de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays).

L'offre de services peut être formelle (dispensée par les pouvoirs publics ou les organisations aux personnes qui satisfont à un critère donné, comme maladie chronique, ou prenant la forme d'une assurance maladie axée sur le marché) ou informelle (des particuliers qui donnent l'aumône devant un temple ou une église à ceux qui sont dans le besoin). Elle peut être indépendante (transferts de fonds universels par les pouvoirs publics sur le compte bancaire du bénéficiaire) ou relationnelle (adhésion à des associations locales qui apportent aux ménages ou à des communautés entières une sécurité contre les chocs). Entre les deux, beaucoup de combinaisons et de variations de ces caractéristiques (par exemple, les régimes de pensions axés sur le marché complétés par une offre de services non marchands par les pouvoirs publics).

3.2.2 DIFFICULTÉS DE PRESTATION DANS LES ÉTATS FRAGILES ET EN CONFLIT

Bon nombre de problèmes de protection sociale dans les pays en situation de fragilité²⁰⁰ sont similaires à ceux des pays à faible revenu, mais plus graves. Par exemple, si l'efficacité de la protection sociale globale au Malawi ou en Zambie est compromise par des contraintes budgétaires, administratives/logistiques et de gouvernance, en Afghanistan ou en Somalie (ou dans le nord de l'Ouganda et au Zimbabwe), les problèmes sont bien plus conséquents:

- **Déficits budgétaires.** Nombreux sont les États fragiles officiellement en faillite. La grande majorité de leurs ressources étant consacrées à la sécurité, leurs capacités budgétaires sont très faibles et ils sont donc presque exclusivement dépendants de l'aide. Comment *financer* la protection sociale dans ce contexte?

¹⁹⁴ Ibid., p. 375-76.

¹⁹⁵ Ibid., p. 371.

¹⁹⁶ L'idée provient de Devereux et Vincent, mais les informations de Datta et al. 2008.

¹⁹⁷ Vodafone a également étendu les transferts d'argent via téléphone mobile à l'Afghanistan et la Tanzanie et prévoit de lancer des programmes aux îles Fidji, en Afrique du Sud et au Qatar.

¹⁹⁸ Devereux et Vincent 2010, p. 371-72.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Il existe plusieurs classifications de la fragilité des États. Cependant, d'après le RED 2009, quelle qu'en soit la définition, les États en situation de fragilité se caractérisent notamment par de profonds dysfonctionnements de leurs institutions étatiques, l'incapacité à fournir des services de base à leurs citoyens et une faible capacité à mobiliser les ressources nationales.

- **Déficits administratifs.** Les États fragiles se caractérisent soit par une généralisation d'actes sporadiques de violence modérée, soit par des régions insécurisées et éventuellement inaccessibles (chefs militaires ou groupes anti-insurrectionnels). Leur infrastructure est détruite et leurs capacités administratives sont limitées. Comment *assurer* la protection sociale dans ce contexte?
- **Déficits démocratiques.** Les États fragiles n'ont pas de gouvernement, ou seulement un gouvernement faible ou illégitime qui ne représente qu'une partie de la population. Lorsque la vulnérabilité est due en partie à l'exclusion de la vie politique, comment la protection sociale peut-elle reposer sur les droits des citoyens et un contrat social effectif? Comment éviter une *politisation* défavorable (par exemple pour le ciblage)?

L'enjeu consiste à trouver des mécanismes novateurs pour financer et assurer des services de protection sociale et d'autres services de base de manière à mettre en place des structures démocratiques et à établir un contrat social. Nous allons présenter ci-après un moyen utile d'envisager la protection sociale dans les États fragiles. Tout d'abord, concernant les liens entre protection sociale, moyens de subsistance et renforcement de l'État, il convient de trouver le moyen d'utiliser la protection sociale pour favoriser l'établissement d'un contrat social et transformer la vie des populations. Ensuite, il faut étudier et faciliter les moyens d'accès des populations pauvres et vulnérables à l'offre de services sociaux. Enfin, la protection sociale doit combler l'écart entre l'aide humanitaire à court terme et les efforts de développement à long terme.

Les défis auxquels font face les États fragiles entravent la réalisation de l'objectif à long terme de politiques et de programmes de protection sociale gérés et financés par les pouvoirs locaux. Dans les États fragiles et en conflit, l'aide humanitaire, l'aide au redressement et l'aide au développement sont toutes trois aussi nécessaires les unes que les autres. L'aide d'urgence et la protection sociale sont souvent mises en opposition, alors qu'une telle différence est inutile et inappropriée. L'aide humanitaire et la protection sociale se complètent souvent mutuellement et dans des États fragiles, c'est indispensable. Enfin, l'objectif commun est d'encourager les États à prendre leurs responsabilités pour protéger et aider leurs citoyens, à la fois par l'intermédiaire de l'aide d'urgence et par l'assistance sociale à long terme.²⁰¹

3.2.3 CRÉER DES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE SOLIDES: LA PROTECTION SOCIALE ET LE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT

Investir dans la protection sociale peut contribuer au renforcement de l'État en stabilisant les revenus et la consommation par des moyens légitimes, ce qui apporte un sentiment de sécurité et de confiance, et transforme ainsi les interactions entre les citoyens, l'État et le secteur privé (interne et externe). En théorie, la protection sociale permet de récolter les bienfaits concrets de la paix dans les États fragiles et en conflit, et cela se confirme de plus en plus.²⁰² Cependant, ces relations doivent être rigoureusement évaluées sur la base de données empiriques. Selon le contexte, il conviendra de privilégier l'un ou l'autre instrument ou stratégie de protection sociale. En d'autres termes, il est nécessaire d'analyser les conditions qui sont favorables ou qui entravent les différentes formes et les différents mécanismes d'aide sociale. Il convient d'opter pour des typologies et des scénarios qui permettent aux décideurs de déterminer l'offre sociale qui convient et les engagements entre l'État et la société civile.

3.3 MARGE DE MANŒUVRE NÉCESSAIRE À LA PROTECTION SOCIALE

L'accessibilité financière, le financement et la faisabilité politique de la protection sociale sont trois aspects à prendre en considération.

3.3.1 ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE

Nombreux sont les gouvernements qui rechignent à instaurer des programmes de protection sociale à grande échelle, car ceux-ci sont considérés comme inabordables pour les pays à faible revenu. Dans le cadre de l'initiative sur le socle de protection sociale, l'Organisation internationale du travail²⁰³ a évalué l'accessibilité financière des pensions minimales de vieillesse, des allocations minimales en cas d'invalidité, des allocations familiales de base, des soins de santé élémentaires et d'un régime de chômage (assistance sociale). Elle en a conclu que ces services de protection sociale de base sont accessibles financièrement dans les 12 pays africains et asiatiques analysés. Pour la plupart, ces services coûtent moins de 4 % du PIB, la majorité des programmes des 12 pays atteignant moins de 2 % du PIB. Dans les pays où les coûts d'infrastructure ou militaires sont élevés, ce postulat pourrait bien ne pas coller à la réalité. Le programme Oportunidades (anciennement PROGRESA), qui a bénéficié en 2003 à 40 % des ménages mexicains en zone rurale, coûte 0,4 % du PIB. Un programme indien de travaux publics garantissant 100 jours d'emploi par an, rendu possible par la loi nationale sur la garantie de l'emploi, ne coûte qu'1 % du PIB de l'Inde.

²⁰¹ Harvey 2009, p. 188.

²⁰² Voir, par exemple, Jennings 2006 sur le Yémen.

²⁰³ OIT 2008.

3.3.2 FINANCEMENT

On distingue plusieurs modes de financement des programmes de protection sociale, notamment les recettes fiscales des gouvernements nationaux, l'aide des donateurs internationaux, les sources de financement privées ou d'ONG ou l'épargne des ménages et les dépenses à la charge des ménages.

Le financement national de la protection sociale provient des recettes fiscales, y compris des revenus de l'exploitation des ressources naturelles, des impôts directs, des cotisations de sécurité sociale, des taxes sur les biens et services et de l'impôt commercial. En outre, les gouvernements peuvent réallouer les fonds d'autres domaines dont les niveaux de financement sont élevés (notamment les budgets militaires) aux mesures de protection sociale. Il est préférable d'utiliser les ressources financières nationales, en particulier celles obtenues au moyen des taxes et impôts, pour financer les programmes de développement, car cela crée un sentiment de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes. Toutefois, la collecte de taxes et d'impôts pour réunir des fonds pour la protection sociale peut être une mesure impopulaire sur le plan politique, en particulier auprès des personnes qui sont le plus taxées.

Dans plusieurs pays subsahariens, des observateurs se sont récemment inquiétés de voir les vastes programmes de transferts sociaux et de protection sociale alimenter la «dépendance alimentaire». Pour distinguer les pauvres qui sont «éligibles» à l'aide et ceux qui ne le sont pas, il convient de déterminer ceux qui ont des besoins persistants ou à long terme (comme les personnes handicapées) et ceux qui peuvent travailler mais dont les perspectives d'emploi sont limitées. La volonté politique de fournir une assistance sociale à ces derniers, parfois qualifiés de «pauvres et fainéants», s'estompe et cette tendance devrait se poursuivre si aucune preuve du potentiel de croissance de la protection sociale n'est apportée.

L'aide des donateurs internationaux pour soutenir des initiatives peut prendre plusieurs formes: aide budgétaire générale ou sectorielle, fonds communs, fonds d'affectation spéciale multidonateur ou aide aux programmes et aux projets.²⁰⁴ Cependant, toutes ces modalités doivent être évaluées par rapport aux objectifs et aux types de programmes mis en œuvre (affectation de l'aide à une restructuration ou à une assistance financière supplémentaire). Par ailleurs, elles doivent s'aligner sur les besoins et les priorités à l'échelle nationale. L'aide est également irrégulière et manque de fiabilité, les donateurs étant souvent incapables d'engager l'aide financière à long terme nécessaire à la viabilité des programmes de protection sociale.

3.3.3 LES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

Les informations disponibles ont beau démontrer que les systèmes de protection sociale sont économiquement viables et abordables (en théorie comme en pratique), les décisions en la matière et la mise en œuvre n'en restent pas moins profondément politiques. L'histoire de la protection sociale en Europe démontre clairement l'importance de l'engagement politique pour créer des systèmes de protection sociale. Les propositions de politique sociale de Bismarck en 1878 visaient explicitement à consolider le lien entre l'État et les travailleurs. La politique sociale de la Suède entre 1889 et 1913 se fondait sur un patriotisme engagé et sur la création de liens entre les classes sociales.²⁰⁵ Dans le monde entier, les programmes de protection sociale (à l'instar des politiques publiques au sens plus large, comme l'a démontré le débat sur les soins de santé aux États-Unis) sont le fruit d'un passé politique, d'institutions, de notions de justice et d'interactions entre les différents groupes concernés. La viabilité des programmes de protection sociale repose largement sur la volonté politique des pouvoirs publics et sur l'utilisation de cette volonté pour financer ces programmes et leur accorder une priorité.²⁰⁶

L'engagement politique se manifeste de différentes manières. Certains programmes de protection sociale sont promus à la demande des citoyens et par des activités participatives, ce qui nécessite de la part des groupes organisés de formuler cette demande, de différentes manières, comme l'illustre l'Inde. L'appui des classes moyennes peut également constituer un point fort. L'expérience des systèmes de sécurité sociale européens démontre que toute solution durable permettant de construire une société décente requiert une sécurité sociale universelle qui réponde également aux besoins de la classe moyenne.²⁰⁷ En Chine, la protection sociale se généralise parce que le gouvernement subit des pressions pour améliorer les services offerts à tous les citoyens.

L'engagement peut également venir des hautes sphères. Récemment, de nombreuses initiatives pour la protection sociale ont été lancées par les pouvoirs publics, qui jugeaient nécessaire d'étendre l'aide aux pauvres, souvent en présence d'inégalités élevées ou croissantes, à l'instar de l'Afrique du Sud postapartheid ou du Brésil de Lula. Les chocs subis peuvent également faire naître (ou renaître) l'engagement: de nouveaux programmes ont été lancés en Asie du Sud-Est suite à la crise financière de 1997. Les opinions politiques, sur la nécessité d'une protection sociale et sur l'éligibilité de certaines catégories de personnes à bénéficier de l'assistance sociale, semblent avoir eu leur importance dans l'instauration de la protection sociale et ses modalités de mise en œuvre. Les programmes universels ont la réputation de rallier un assentiment plus large, mais n'oublions pas le rôle du «ciblage dans l'universalité», notamment en Afrique du Sud, où les régimes de pensions ciblés font partie d'un nouveau système de protection sociale universelle.

²⁰⁴ Pal et al 2005, p. 41.

²⁰⁵ De Neubourg 2009, p. 64.

²⁰⁶ Samson 2009, p. 48.

²⁰⁷ Deacon 2010.

Le système politique a son importance, même si l'histoire indique que par delà les formations politiques et les motivations, les régimes ont mis en œuvre des systèmes de protection sociale. Des systèmes de partis stables (Ghana) et parfois des systèmes élus autoritaires ou à parti unique (Éthiopie) se montrent plus progressistes en matière de protection sociale. Des élections pourraient offrir des perspectives nouvelles et motiver les pouvoirs publics à instaurer une protection sociale ou à accroître les dépenses publiques pour rallier le soutien de l'électorat (par exemple au Lesotho en 2007). L'élaboration et le ciblage des programmes de protection sociale peuvent également être influencés par des politiques clientélistes informelles, qui favoriseraient par exemple certaines entités (par exemple le Social Action Fund pour le nord de l'Ouganda) ou qui assureraient l'appui au régime au pouvoir (aides alimentaires ponctuelles au Kenya).²⁰⁸

Les particularités institutionnelles sont également déterminantes. Les ministères des affaires sociales et les autres ministères, plus susceptibles de plaider en faveur de la protection sociale, sont souvent freinés dans leur élan par les ministères des finances, plus puissants, qui considèrent souvent les mesures de protection sociale comme des dons onéreux. Les agences et fonctionnaires responsables de la protection sociale jouent un rôle clé; l'efficacité des programmes dépend de leur capacité à les mettre en œuvre et de leur intégrité à cet égard.

Les programmes de protection sociale créent leur propre demande et leurs propres dynamiques institutionnelles. Ils peuvent inspirer un sentiment d'appropriation, en particulier lorsqu'ils sont axés sur les droits. Il s'agit à la fois d'un enjeu et d'un avantage: un enjeu parce que les programmes doivent être organisés de sorte à appuyer les objectifs d'origine, et un avantage car la participation bénéficiaire peut renforcer les incidences positives des programmes par une plus grande responsabilisation.

De manière plus générale, on constate un lien manifeste entre les actions publiques de protection sociale, d'une part, et leur légitimité et stabilité, d'autre part, ce qui a récemment renforcé l'importance accordée au contrat social (voir encadré 3.5). Au niveau le plus élémentaire, c'est la capacité des pouvoirs publics à aider rapidement ses citoyens dans le besoin qui peut rallier l'opinion publique ou, au contraire, la heurter.²⁰⁹ Cela s'applique particulièrement en cas de crise, de troubles, de conflit ou de fragilité. Au Kenya, le gouvernement étend les transferts de fonds et alloue des crédits budgétaires considérables à la protection sociale, même en temps de crise financière, afin de promouvoir la stabilité à la suite des troubles civils de 2008. De même, la mise en œuvre des programmes de transfert de fonds peut être utilisée pour étendre l'aide aux populations dont l'allégeance à l'État reste précaire et accorder aux gouvernements en conflit une légitimité symbolique au niveau de leurs capacités à honorer l'accord entre l'État et ses citoyens après un conflit.²¹⁰

Encadré 3.5: Le contrat social²¹¹

Avec ambition, la protection sociale s'attache à (ré)établir et (re)négocier le contrat social entre l'État et ses citoyens. La capacité (ou l'incapacité) et la volonté (ou réticence) de l'État de protéger ses citoyens les plus précarisés et de garantir l'accès aux services de base pour tous peuvent déterminer sa légitimité. La protection sociale a une incidence sur la cohésion sociale, dès lors qu'une exclusion et une marginalisation généralisées (et éventuellement une anomie) peuvent entraîner des réactions violentes. En bref, la fonction politique de la protection sociale consiste à apporter un équilibre social.²¹²

L'approche de protection sociale par le contrat social est de plus en plus populaire dans la littérature sur le développement international et les projets entrepris dans ce domaine, même si l'on dispose de peu de données indiquant que les donateurs l'encouragent. L'approche du contrat social offre non seulement un point de vue analytique sur la concrétisation des politiques de protection sociale sur le terrain, mais aussi un cadre d'organisation pour promouvoir la protection sociale.

Le contrat social est au fondement de l'État moderne. Il jette les bases de l'autorité politique et établit une base légitime pour que les citoyens puissent vivre ensemble. Constance Flanagan le définit comme étant l'ensemble des droits et des obligations qui relient les citoyens et l'État.²¹³ Appliqué à la protection sociale, il peut être perçu comme un accord sur la protection, ses cibles et ses moyens. Le type de contrat social choisi a une incidence directe et profonde sur le système de protection sociale adopté.

Les mesures de protection sociale peuvent contribuer au renforcement de la position de l'État. S'il répond aux besoins de ses citoyens, l'État garantit effectivement sa légitimité, voire même celle des taxes qu'il perçoit. À l'inverse, lorsque l'État ne pourvoit pas à ces besoins, sa pertinence et sa légitimité sont contestées par les citoyens,²¹⁴ ce qui risque d'alimenter une certaine méfiance et un sentiment d'éloignement qui, à leur tour, peuvent entraîner une déstabilisation ou un conflit.²¹⁵



²⁰⁸ Ce paragraphe se fonde sur les données de Hickey, 2007.

²⁰⁹ Cook et Kabeer 2009, p. 16.

²¹⁰ Ce paragraphe se fonde sur les données de McCord 2010.

²¹¹ Les données de cet encadré se fondent sur les données de Hickey, 2010.

²¹² BMZ 2009, p. 8.

²¹³ Flanagan, dans Hickey 2010.

²¹⁴ Adesina 2007, p. 23-24.

²¹⁵ Voir Ortiz, p. 62. Par exemple, Soundarya Chidambaram indique qu'en Inde, le désengagement progressif de l'État en matière de sécurité sociale favorise la montée de la droite religieuse auprès des populations pauvres des zones urbaines (Chidambaram, 2010).

Une approche par le contrat social place les gouvernements nationaux et leurs citoyens au centre de l'analyse et du débat et souligne le rôle clé de l'État en tant que fournisseur de services de protection sociale, tout en attirant l'attention sur sa responsabilité et sa légitimité. Exclure l'État ne fonctionne pas, tel est le principal enseignement de cette approche. Aussi les donateurs doivent-ils mettre clairement l'accent sur la collaboration avec les structures étatiques, y compris les gouvernements locaux, et sur le rôle de l'État dans la promotion du contrat social.

Enfin, les dynamiques régionales peuvent renforcer l'engagement politique. Une nouvelle vague de programmes de protection sociale a vu le jour en Amérique latine et, comme l'indique le chapitre 1, la dynamique panafricaine actuelle inscrit la protection sociale dans les programmes politiques nationaux. En Europe, les études transnationales et l'échange d'informations entre les pays européens, en particulier à la lumière de l'intégration européenne. Si la diversité des solutions de politique sociale et de protection sociale s'est fortement accrue au cours de plus de 50 ans d'intégration européenne et l'élargissement de 6 à 27 États membres, les nouveaux arrivants ont adopté leurs propres variantes du modèle social européen (encadré 3.6).²¹⁶

Encadré 3.6: Le ou les modèles sociaux européens

Le «modèle social européen» (MSE) constitue l'un des traits les plus marquants de l'Union européenne (UE), sur son territoire et au dehors. Dans le cadre de l'agenda de Lisbonne, le modèle est «caractérisé en particulier par des systèmes de protection sociale de haut niveau, par l'importance du dialogue social, et par des services d'intérêt général, dont le champ couvre des activités essentielles à la cohésion sociale».²¹⁷ Aussi la protection sociale est-elle un composant essentiel du MSE et est considéré comme un investissement productif, indispensable à la croissance économique et à la cohésion sociale. Le modèle social européen consiste ou devrait consister à associer dynamisme économique et justice sociale.²¹⁸

Il n'existe toutefois pas de modèle «standard» unique. On recense au contraire autant de modèles qu'il y a d'États membres, habituellement conceptualisés en fonction des régions géographiques (anglo-saxonne, nordique, méditerranéenne, continentale, orientale) ou des régimes (social-démocrate, libéral, conservateur).²¹⁹

Dans cette optique, le modèle social européen devrait être envisagé comme une «unité de valeurs dans une diversité de systèmes».²²⁰ Ces valeurs de dignité humaine, d'égalité, de solidarité, de non-discrimination sont entérinées dans les traités (TUE, article 2) et dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (préambule), à l'instar du droit à la protection sociale (articles 32 à 34 de la charte, article 9 TUE).²²¹ Le réel attachement à la solidarité et à l'égalité, incarné par la redistribution dans et entre les pays de l'UE, se traduit également par un appui énergique à l'aide au développement à l'étranger.²²²

D'un point de vue général, l'UE se distingue par son modèle social: l'inégalité sur son territoire semble être considérablement inférieure à celle des autres régions et particulièrement par rapport aux États-Unis.²²³ Comme le souligne la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, le MSE contient «des éléments susceptibles d'inspirer une meilleure gestion, plus intégratrice, de l'économie mondiale».²²⁴

Il ne faudrait toutefois pas exagérer sa réussite. Les réformes sociales menées actuellement par le gouvernement du Royaume-Uni et les tensions sociales engendrées par le régime de retraites en France attestent des défis à relever. Cependant, l'ampleur de l'intégration de ces modèles et des avantages qu'ils confèrent dans les mentalités européennes démontre que la protection sociale est l'un des éléments essentiels de l'accord conclu entre l'État et les citoyens. À cet égard, la protection sociale est au cœur des sociétés européennes et de la construction européenne.

²¹⁶ Golinowska et al, 2009. Pour un avis plus critique, voir Scharpf 2002.

²¹⁷ Conseil européen, 2000.

²¹⁸ Giddens, 2005.

²¹⁹ Voir par exemple Esping-Andersen 1990; Ferrera 1998.

²²⁰ Parlement européen, 2006.

²²¹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000; version consolidée du traité sur l'Union européenne, 2009; version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2009. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la charte s'est vue accorder un rôle juridiquement contraignant égal aux traités.

²²² Selon l'Eurobaromètre Spécial 352 (Commission européenne, 2010, p. 9), 89 % des Européens accordent beaucoup de valeur à la coopération pour le développement, à savoir 45 % la considèrent très importante et 44 % *plutôt* importante.

²²³ Par exemple, l'indice de concentration de l'UE-27 est de 30,6, contre 45 aux États-Unis. Il est également plus élevé au Japon (38,1), en Chine (41,5), en Russie (43,7) et au Mexique (48,1). Sources: Eurostat, CIA factsheets, World Development Indicators.

²²⁴ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004. p. 23.

3.4 DÉGAGER LES ÉLÉMENTS D'UN CADRE DE PROTECTION SOCIALE

Des critères sont nécessaires pour élaborer un cadre de réflexion sur une protection sociale durable qui vise la réalisation des objectifs fixés (énoncés en introduction):

- résoudre les problèmes de vulnérabilité, de pauvreté et d'exclusion à l'aide de la protection sociale;
- encourager un développement et une croissance économique inclusive et favorable aux pauvres.

3.5 SEPT CRITÈRES POUR MESURER LA RÉUSSITE DES PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE

Une conception adéquate. Les programmes et politiques de protection sociale doivent être appropriés à chaque contexte, d'une part, et répondre aux vulnérabilités propres à un contexte et s'y adapter, d'autre part. Dans la mesure du possible, ils devraient renforcer les synergies avec les autres politiques de développement sectorielles. La coordination des initiatives de développement, dont la protection sociale constituerait un volet, est essentielle.

Un ciblage adapté. Étant donné les ressources sérieusement limitées de nombreux gouvernements d'Afrique subsaharienne et les contraintes qui pèsent sur les donateurs, il devient nécessaire de cibler l'offre sociale pour en répartir les bénéfices. Les méthodes de ciblage doivent tenir compte des hiérarchies établies dans la culture (dans une communauté pastorale, il pourrait être nécessaire de passer par l'intermédiaire des anciens de la communauté). Toutefois, ces méthodes ne doivent pas contribuer à ancrer davantage l'exclusion et la discrimination.

Des vecteurs appropriés. La protection sociale peut être diffusée par des canaux de marché, publics et de réseau et parfois, une association de canaux. Le mécanisme approprié dépendra du contexte politique du programme et des caractéristiques de la population cible. Par exemple, en situation de conflit ou au lendemain immédiat d'un conflit, il pourrait s'avérer imprudent de fournir des fonds en mains propres. Des solutions technologiques, notamment les paiements par téléphone mobile, pourraient en effet s'avérer plus sûres et efficaces. Par ailleurs, pour les travailleurs des secteurs informels, leur interaction avec le marché du travail et les systèmes formels de recouvrement de l'impôt pourraient invalider les prélèvements basés sur les salaires en faveur du régime des pensions.

Un engagement politique durable. La protection sociale est avant tout une question nationale. En outre, pour rallier l'assentiment général à long terme et assurer la viabilité de la protection sociale au niveau national, celle-ci doit se refléter dans les priorités politiques, économiques et sociales nationales. Il est donc essentiel pour les donateurs de mieux comprendre les politiques de protection sociale ainsi que la raison pour laquelle certains pays préfèrent un type d'initiative à un autre et pour laquelle certaines initiatives fonctionnent ou pas. Un appui des donateurs harmonisé et aligné pour l'élaboration des politiques nationales devrait faciliter l'élaboration d'une stratégie nationale de protection sociale et la création de synergies entre les secteurs.

L'accessibilité financière. L'accessibilité est souvent perçue comme l'une des principales entraves à l'instauration d'un programme de protection sociale et à l'engagement en faveur d'un système à grande échelle. Cela implique que les bénéficiaires de la protection sociale doivent être mieux attestés pour justifier une réallocation budgétaire par les pouvoirs publics ou les donateurs. Il est également important d'améliorer la mobilisation des ressources nationales. Les donateurs peuvent et devraient soutenir les partenaires africains dans cette entreprise. Par ailleurs, les donateurs peuvent apporter une aide financière, pour couvrir les dépenses initiales ou les dépenses ordinaires. En ce qui concerne ces dernières, il est primordial d'analyser les moyens pour les donateurs d'obtenir la confiance des pouvoirs publics en ce qui concerne l'accessibilité et la viabilité du programme, tout en limitant l'ingérence politique.

Des capacités administratives. Comme l'expliqueront les chapitres suivants, lorsque certains types de transferts figurent parmi les priorités des gouvernements nationaux, ils sont les vecteurs d'une protection sociale de grande ampleur. Citons notamment les régimes de pensions sociales universelles au Lesotho, en Namibie et en Afrique du Sud et la mise en œuvre nationale du programme PSNP en Éthiopie. Le succès de la mise en œuvre réside dans le fait de garantir autant que possible la simplicité des procédures de ciblage, de distribution et de conformité.

Des méthodes d'évaluation rigoureuses et des incidences démontrées. Les recommandations politiques qui reposent sur des données factuelles sont particulièrement essentielles à l'obtention de l'aval pour un programme de protection sociale et à la longévité de ce dernier. Sans des systèmes de suivi et d'évaluation renforcés, toute affirmation des avantages ou des inconvénients de la protection sociale reste hypothétique et se retrouve promulguée en tant que «vérité» par les militants politiques. La collecte de données fiables sur les processus mis en œuvre par les différentes initiatives de protection sociale, ainsi que leurs résultats, permettront d'améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes, de renforcer leur crédibilité au niveau politique et de permettre l'échange d'informations favorisant la reproduction ou l'élargissement de programmes existants.

CHAPITRE QUATRE



**LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE
PROGRAMMES DE PROTECTION
SOCIALE: MOTIFS DE LEUR RÉUSSITE
ET ENSEIGNEMENTS POUR
D'AUTRES RÉGIONS**

CHAPITRE 4

LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE: MOTIFS DE LEUR RÉUSSITE ET ENSEIGNEMENTS POUR D'AUTRES RÉGIONS

Partout dans le monde, des programmes montrent qu'il est possible d'introduire une protection sociale là où les niveaux de pauvreté sont élevés. Même s'il n'y a pas de solution miracle, il existe de nombreux exemples de ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et dans quelles circonstances.

Les programmes qui réussissent présentent des caractéristiques distinctes qui les rendent adaptés à leur contexte. Tous les programmes qui fonctionnent présentent une forte volonté politique qui mobilise un soutien au niveau politique et de l'élite. La réussite est également conditionnée par des capacités administratives adéquates et des liens (et des synergies) avec d'autres politiques sociales. En outre, les programmes de protection sociale ayant réussi ont abordé le défi de la viabilité des finances publiques en touchant une grande quantité de personnes pauvres, pour un coût limité.

Élément important de leur succès, les programmes se sont avérés avoir des répercussions évidentes sur le bien-être de leurs bénéficiaires, mesuré par des indicateurs de pauvreté, d'inégalité et de développement humain. Une évaluation rigoureuse de ces répercussions a été essentielle pour déterminer les forces et les faiblesses de ces programmes et renforcer le soutien politique. Mais il faut encore trouver d'autres exemples de l'incidence des programmes sur la réduction des risques et de la vulnérabilité et sur l'égalisation des revenus tout au long du cycle de vie: l'étude de ces effets à long terme constitue un aspect crucial d'un programme prospectif de recherche politique.

Une nouvelle génération de programmes de protection sociale a vu le jour indépendamment de l'OCDE au cours des deux dernières décennies. Ce chapitre décrit pourquoi et où ces programmes sont nés, et quels enseignements il est possible d'en tirer pour d'autres pays, notamment en Afrique subsaharienne, qui fait l'objet du chapitre 5.

Même si l'émergence de nouveaux programmes de protection sociale qui ont réussi peut être moindre dans les pays les plus pauvres, il existe diverses raisons d'étudier les enseignements qu'il est possible d'en tirer pour les pays pauvres. Historiquement, l'apprentissage des politiques est très important pour les politiques de développement. En outre, vu que de nombreux pays à faible revenu sont maintenant sur une voie relativement stable en matière de croissance économique, il leur est utile de commencer à réfléchir aux types de programmes qui s'imposent (des points de vue politique et démographique) et qui deviennent plus réalisables (sur le plan financier) au fil du temps.

Le chapitre est organisé comme suit. Il examine d'abord les principales innovations des programmes qui ont réussi. L'innovation n'est pas une condition préalable, mais les programmes efficaces ont développé des caractéristiques distinctes qui font qu'ils conviennent à leur contexte. Deuxièmement, il existe des conditions préalables qui permettent d'assurer la réussite des programmes. Il faut prévoir une marge budgétaire et assurer la viabilité des programmes grâce à des critères de graduation clairs et applicables. La capacité administrative doit être suffisante pour la conception des programmes, y compris le pilotage et le renforcement des programmes existants. Les programmes ont tendance à mieux fonctionner quand ils sont intégrés ou liés à d'autres politiques sociales, comme la santé et l'éducation. L'engagement politique et les incitations ou la pression envers les dirigeants concernant la mise en place de programmes de protection sociale ont été des facteurs essentiels dans la réussite de la plupart, voire de la totalité des programmes. Ces conditions préalables ne sont pas absolues et la marge de manœuvre est importante. L'histoire montre par exemple que des pays ayant peu de marge de manœuvre budgétaire ont pourtant fait preuve d'un fort engagement en matière de services sociaux universels, comme Cuba, le Sri Lanka et l'État du Kerala en Inde.²²⁵ Cependant, tous les programmes couronnés de succès sont adaptés au cadre socio-économique et politique propre au pays, ce qui sert d'importance leçon aux autres pays.

Troisièmement, les programmes de protection sociale doivent avoir des répercussions évidentes sur le bien-être des bénéficiaires (de nombreux programmes ont d'ailleurs intégré le suivi des bénéficiaires). Parmi les principaux critères évalués, citons les répercussions sur les indicateurs de pauvreté, d'inégalité et de développement humain, pour lesquels de nombreux exemples existent. Compte tenu de l'accent mis sur la protection sociale, il devrait y avoir des exemples de réduction des risques ou de la vulnérabilité et de l'égalisation des revenus tout au long du cycle de vie, ou des mesures dans ces domaines, mais cela semble moins explicite.

²²⁵ Ahmad et al. 1991.

Les programmes qui ont réussi renforcent l'inclusion et minimisent l'exclusion, par exemple, en mettant l'accent sur les droits, en définissant des règles d'éligibilité claires, en mettant l'accent sur l'universalité et l'égalité des sexes. Ils atténuent également les effets dissuasifs sur les marchés du travail et l'effet d'éviction des réseaux de soutien personnel; ici encore, des exemples montrent qu'une conception appropriée peut aider à y parvenir.

Tableau 4.1: Derniers programmes de protection sociale fructueux

Programme	Répercussions sur le bien-être	Volonté politique	Pilotage, suivi, évaluation	Viabilité financière	Capacités administratives	Atténuation des effets dissuasifs	Maximisation des retombées	Lutte contre l'exclusion sociale et l'exclusion fondée sur le sexe
Les pensions sociales en Afrique du Sud	Réduction de la pauvreté et de l'inégalité, investissement dans l'éducation et la santé des enfants	Ferme engagement politique et renouvellement du contrat social	Développement du système de pensions fondé sur l'origine ethnique; géré par l'Agence de sécurité sociale d'Afrique du Sud	Environ 2 % du PIB, 7 % des dépenses publiques: coûteux, mais abordable	Mécanismes de prestation centralisés; versement: transferts directs et espèces	Effet dissuasif limité pour les adultes vivant avec des retraités	Extension du système de sécurité sociale grâce aux pensions (volet central)	L'assujettissement aux conditions de ressources exclut les plus riches; aucune inégalité entre les hommes et les femmes, réévaluation des inégalités raciales
Bolsa Familia au Brésil (Transferts conditionnels de fonds)	Réduit la pauvreté et les inégalités; améliore la qualité de l'éducation	Très grand soutien politique et populaire envers le programme	La banque nationale publique choisit et paie les bénéficiaires	0,4 % du PIB, diminution progressive des coûts administratifs	Législation nationale détaillée, administration décentralisée; Les municipalités conservent les renseignements sur les bénéficiaires	Peu d'incidences sur l'offre de travail, voire aucune	Stratégie phare de «Faim zéro»; Les transferts conditionnels de fonds dépendent de la disponibilité des écoles	Répond aux besoins des femmes, réduit les disparités entre les groupes sociaux
National Rural Employment Guarantee Act (loi nationale sur la garantie de l'emploi en zones rurales ou NREGA) (Travaux publics)	Les répercussions varient selon les localités; jusqu'à 100 jours de travail	Programme phare du gouvernement de coalition en 2004; forte mobilisation de la société civile	S'appuie sur l'expérience du Maharashtra	Entièrement financé par l'impôt avec partage des cotisations (État central), pas de répartition préétablie	Fondé sur les droits, législation centrale, mise en œuvre décentralisée, suivi local	Répercussions attendues sur les salaires et l'offre de main-d'œuvre	Prend en charge les infrastructures rurales dans les régions les plus pauvres (peu d'exemples jusqu'à présent)	Tous les ménages ruraux; objectifs et dispositions spéciaux pour les femmes et les personnes marginalisées
Vimo SEWA Inde (Assurance maladie communautaire [fondée sur le travail])	Couvre une partie des risques sanitaires des membres; Peu d'incidences sur le comportement sanitaire	Organisation avec adhésion présentant une forte mobilisation	Extension progressive des mécanismes de sécurité sociale dans le cadre de la stratégie de l'organisation	Repose sur les cotisations des membres	Personnel administratif et employés locaux professionnels	Aucune preuve que le programme évince les réseaux informels	Fait partie de l'organisation des femmes; lien avec une compagnie d'assurance formelle	L'organisation cible les femmes qui travaillent
New Cooperative Medical Scheme China (nouveau système médical coopératif de Chine ou NCMS) (Assurance maladie financée par l'impôt)	Répercussions limitées sur la pauvreté, mais signes d'amélioration concernant l'accès	Soutien politique très important; garanti par la loi	Programme national après pilotage et évaluation à l'échelle du comté	Cotisation individuelle, co-financement de l'État, comptes dans des banques d'État pour le NCMS	Règles centralisées, mise en œuvre et responsabilité locales	Les coûts sanitaires (ticket modérateur) restent élevés.	Conçu comme un système de santé national unique («société harmonieuse»)	Programme rural inclusif, l'accès aux soins de santé varie encore

Source: Woolard et al. 2010 et les études qui y sont citées; Bastagli 2010; Grosh et al. 2008; Ranson et al. 2006; Glewwe et Kassouf 2010; Teixeira 2010; Warmerdam et de Haan 2010 et les études qui y sont citées.

4.1 INNOVATION DANS LES INSTRUMENTS DE PROTECTION SOCIALE

Les prestations sociales se sont révélées être une pierre angulaire de la construction d'un système de sécurité sociale en Afrique du Sud dans un contexte de fortes inégalités, notamment ethniques (encadré 4.1). Même si l'assurance sociale semble beaucoup plus difficile à réformer, l'Afrique du Sud a mis en place un ensemble impressionnant de politiques de protection sociale, en particulier pour les enfants et les personnes âgées. Toutes les personnes âgées admissibles peuvent bénéficier assez facilement des prestations, à faibles coûts et avec peu d'effets dissuasifs. Mais les bénéficiaires peuvent aller bien au-delà de l'amélioration du bien-être de l'individu et avoir des répercussions positives sur les jeunes générations.

Encadré 4.1: L'aide sociale en Afrique du Sud

Dans les années 90 et au début des années 2000, les contingences historiques, les engagements politiques et la vitesse variable des réformes ont mené l'Afrique du Sud sur la voie d'un vaste système de protection sociale. Le système repose sur des allocations sociales inconditionnelles fonction des ressources pour les groupes défavorisés, principalement les personnes âgées, les enfants et les personnes handicapées. Cependant, des inégalités subsistent et les programmes de sécurité sociale ont toujours une claire inclinaison raciale. L'assurance chômage couvre une petite partie de la population active. Les prestations ne concernent qu'environ 10 % des chômeurs. L'assurance maladie ne couvre que certains travailleurs du secteur formel. Et le système de retraites par répartition n'existe que pour les travailleurs occupant les postes les plus rémunérateurs du secteur formel.

La plupart des aides sociales mises en place par le passé avaient, explicitement ou implicitement, introduit une discrimination à l'encontre la population noire. La réforme de ce système en vue de garantir l'égalité de l'accès a donc été considérée comme simple et réalisable sur le plan politique pour la majorité de personnes qui étaient défavorisées auparavant. Toutes les aides étaient axées sur les personnes pauvres «méritantes» ou «innocentes» (personnes âgées, enfants et personnes handicapées) et ces mesures ont reçu un large soutien politique.

Près de 14 millions de personnes (un tiers de la population) bénéficient de la couverture du nouveau système de protection sociale, qui répond au problème d'inégalité raciale qui existait auparavant. Les aides sont plutôt généreuses et dépassent souvent le revenu par habitant. Les autres mesures d'aide sociale (travaux publics, repas scolaires, secours aux sinistrés) jouent un rôle bien moindre. Les aides sont généralement bien ciblées. Les ménages appartenant aux quintiles les plus défavorisés sont les principaux bénéficiaires des aides qui comptent parmi les sources de revenus les plus importantes, et constituent l'unique source de revenus pour bon nombre des ménages de ces quintiles.

La couverture est large: 70 % des ménages appartenant aux trois quintiles inférieurs ont déclaré percevoir des aides en 2008. Ce chiffre a augmenté de façon spectaculaire au cours des dernières années avec la mise en place de l'allocation pour enfant à charge qui concerne de nombreux ménages. Les aides sociales ont diminué la pauvreté et leur développement a probablement contribué à la réduction de la pauvreté depuis 2000. Les bénéficiaires dépassent de loin les avantages directs. La pension de vieillesse permet d'améliorer la nutrition, l'éducation et la santé des enfants dans les ménages bénéficiaires. Le fait que la plupart des bénéficiaires des aides soient des femmes permet également d'améliorer les répercussions positives sur les enfants.

Source: Woolard et al. 2010.

Bon nombre de nouveaux systèmes de protection sociale voient aussi le jour dans un contexte de fortes inégalités et d'incitations politiques pour y faire face. Le recours à des conditionnalités figure parmi les innovations les plus importantes dans la plupart de ces systèmes, notamment Bolsa Familia. Les ménages perçoivent des prestations quand ils se conforment à des actions spécifiques, tels que la scolarisation des enfants pendant une période minimale et la fréquentation des centres de santé par les femmes enceintes et les mères qui allaitent. Cela a permis d'améliorer le bien-être, mais aussi, d'après les observations, le soutien politique en faveur du programme ciblé.

Les travaux publics, une réponse qui a fait ses preuves en matière de chômage ou de sous-emploi, ont été largement utilisés pendant des siècles. L'Indian National Rural Employment Guarantee Scheme (dispositif national sur la garantie de l'emploi en zones rurales) est le programme qui a attiré le plus d'attention récemment. S'appuyant sur l'expérience de l'État du Maharashtra, sous la pression de la société civile en réponse à la stratégie de développement de la «Shining India» (l'Inde rayonnante) qui a négligé les pauvres et en tant que programme phare de la stratégie ultérieure de «Croissance inclusive» du gouvernement dirigé par le Parti du Congrès, ce programme est en vigueur depuis plusieurs années, avec un certain succès, quoique encore très partiellement évalué. Parmi ses caractéristiques les plus novatrices, citons son caractère fondé sur les droits, en vertu duquel tous les citoyens ont droit à 100 jours de travail rémunéré. Cet accent mis sur les droits est directement lié à un mouvement plus vaste en faveur des droits sociaux, y compris les droits à l'alimentation et à l'information.

La protection sociale différenciée en fonction des groupes a des objectifs et des modes de fonctionnement distincts. Ses caractéristiques les plus remarquables ou novatrices résident peut-être plus dans l'organisation des membres que dans les formes de protection sociale fournies. En Inde, divers systèmes d'assurance maladie opérant au niveau des collectivités se sont développés,²²⁶ en raison de la médiocrité générale des services de santé dans le pays. L'Association des femmes du Gujarat exerçant une activité indépendante a mis sur pied une gamme de services pour ses membres, notamment une assurance sociale et une assurance maladie (encadré 4.2). Elle a également plaidé en faveur d'une nouvelle législation visant à ce que les travailleuses indépendantes du secteur informel puissent bénéficier d'un accès à la protection sociale.

²²⁶ Ranson et al. 2006.

Encadré 4.2: Association des femmes exerçant une activité indépendante

Établie à Ahmedabad, l'Association des femmes exerçant une activité indépendante (SEWA) aide les femmes à obtenir le plein emploi, la sécurité de l'emploi, un revenu, de la nourriture et la sécurité sociale (assurance maladie et allocation pour enfant à charge en particulier) et à devenir autonomes dans leur prise de décisions. Elle se considère comme une organisation et un mouvement de travailleuses indépendantes et regroupe des éléments du mouvement ouvrier traditionnel, du mouvement coopératif et du mouvement des femmes. Il s'agit principalement d'un mouvement de travailleuses indépendantes qui compte environ 700 000 membres.

Il a joué un rôle prépondérant dans les débats sur l'extension de la sécurité sociale, notamment dans le cadre du projet de loi de 2003 concernant l'assurance maladie universelle, l'assurance vie et les pensions. Les régimes contributifs d'assurance sociale sont considérés comme plus stimulants, car ils facilitent une plus grande responsabilité vis-à-vis de la fonction publique.

En 1992, SEWA a lancé un programme d'assurance intégré, Vimo SEWA, qui regroupe dans un contrat unique une assurance vie, une couverture des biens et une assurance hospitalisation. L'adhésion est volontaire et n'est pas limitée aux seuls membres de SEWA. Les femmes, qui sont les principaux membres, peuvent aussi souscrire une assurance pour leurs époux et leurs enfants. L'assurance maladie couvre uniquement les frais d'hospitalisation (sous forme de remboursement), pour un maximum de 2000 roupies par membre et par an (soit 46 USD en 2006). L'adhérente peut choisir son prestataire de soins de santé. L'organisation comprend des travailleurs locaux et du personnel administratif.

Le programme offre une protection financière importante à ses membres, avec des taux élevés de remboursement et une diminution des dépenses non remboursées. Mais il n'a pas modifié le recours aux hôpitaux car les aspects financiers et pratiques (distance, responsabilités au sein du ménage) restent dissuasifs. Il est également difficile de présenter des demandes de remboursement.

Sources: www.sewa.org; www.wiego.org/news; et expérience à l'occasion d'un atelier SEWA/WIEGO/Cornell intitulé «Membership based organisations of the poor» (Organisations avec adhésion destinées aux pauvres) (<http://www.wiego.org/ahmedabad/>); Jhabvala 2008; Ranson et al. 2006, de Haan et Sen 2007.

Le plus grand instrument de protection sociale est probablement le New Cooperative Medical Scheme (nouveau système médical coopératif de Chine ou NCMS) mis en place pour répondre au déclin des services de santé après les réformes économiques entamées en 1978. Il est considéré comme une réponse à la pauvreté et aux lacunes des services de santé. Le gouvernement central a d'abord lancé des programmes pilotes de NCMS dans 300 des 2000 et quelques comtés ruraux que compte la Chine. La NCMS a été mise en œuvre selon un cadre défini au niveau central qui autorise les gouvernements locaux à effectuer des ajustements en fonction des particularités régionales. Les lignes directrices de la politique stipulent que l'inscription est volontaire et que les dépenses très élevées doivent être couvertes. Même si le manque de financement et les contraintes d'accès limitent encore son efficacité, en particulier pour les populations les plus pauvres, le programme promet une nette amélioration pour la population rurale.

4.2 CONDITIONS PRÉALABLES À LA RÉUSSITE DES PROGRAMMES

Les programmes de protection sociale réussissent lorsque les conditions suivantes existent: le caractère abordable, la capacité administrative, des liens avec d'autres secteurs et l'engagement politique.

4.2.1 COÛTS ET VIABILITÉ FINANCIÈRE

Dans le monde entier, les programmes qui réussissent ont abordé les coûts budgétaires en touchant une proportion importante de la population pauvre avec des coûts limités.²²⁷ Au Brésil, Bolsa Familia touche 26 % de la population avec un coût inférieur à un demi pour cent du PIB, qui connaît sans doute une légère hausse à mesure qu'il se développe. Toutefois, son coût reste infime par rapport aux dépenses totales du pays en matière de sécurité sociale. Au Mexique, Oportunidades coûte 0,4 % du PIB et touche 5 millions de foyers. Chile Solidario est également considéré comme un programme abordable qui a pu voir le jour grâce à la forte croissance économique enregistrée au Chili ces dernières décennies.²²⁸ La Chine étend son programme de protection sociale parallèlement à d'autres politiques publiques en matière d'éducation et de santé, mais de manière conservatrice sur le plan financier et avec le souci de ne pas engendrer de dépendance sociale. Et selon certains observateurs, elle sous-finance toujours les programmes sociaux.

²²⁷ La couverture des programmes varie, mais tend à être large, tandis que les dépenses dans les exemples latino-américains restent faibles, le total des prestations par bénéficiaire étant relativement faible: entre 4 % de la consommation bénéficiaire au Honduras et 20 % au Mexique (Bastagli 2010, p. 7).

²²⁸ Les données concernant les différents programmes sont tirées de Bastagli 2010; les données concernant les dépenses de sécurité sociale proviennent de Weigand et Grosh 2008.

On peut aussi prendre en compte l'aspect financement à plus long terme. Des caractéristiques de conception explicites concernant l'abandon progressif du programme permettent de contribuer à réduire les dépenses au fil du temps. En Afrique du Sud, où les aides sociales ponctionnent environ 3 % du PIB, les montants versés sont adaptés pour gérer les coûts budgétaires. Les évolutions démographiques en Afrique du Sud conduisent à une hausse des dépenses consacrées aux retraites, mais elles peuvent être modérées par le relèvement de l'âge de la retraite, tandis que les dépenses consacrées à l'aide pour enfant à charge peuvent baisser en raison de la diminution du nombre d'enfants. Au Brésil, les prestations de Bolsa Familia sont versées aussi longtemps que la personne remplit les critères d'admissibilité. La valeur moyenne réelle des transferts a diminué entre 2001 et 2005 car les prestations n'ont augmenté qu'en 2007.²²⁹

Les préoccupations concernant les coûts budgétaires sont en outre atténuées par les effets positifs dépassant les simples transferts de fonds. La plupart des transferts de fonds sont conditionnels, et ont une incidence avérée sur l'augmentation des taux de scolarisation et de recours aux soins de santé.²³⁰ Même les transferts versés aux personnes âgées se sont révélés contribuer à régler les frais de scolarité des petits-enfants. Outre la création d'infrastructures, les travaux publics ont un objectif supplémentaire: un «investissement» économique ainsi qu'un transfert de revenus. Le plus souvent, la protection sociale est assimilée à des dépenses de «consommation» et il existe une préférence commune pour allouer les ressources nationales à des dépenses «productives». Les exemples des programmes qui réussissent montrent que la protection sociale est elle aussi «productive».

La plupart des exemples positifs se sont produits lorsque les ressources disponibles permettaient (et peut-être obligeaient sur le plan politique) d'investir dans des programmes visant à aider les pauvres. Les gouvernements africains sont à juste titre préoccupés par le financement de la protection sociale par les donateurs, à cause des engagements à long terme, des flux d'aide incertains et des revenus limités. Il est donc nécessaire que les coûts des nouvelles initiatives soient estimés minutieusement et soient intégrés dans les plans de dépenses intersectoriels et de génération de revenus.

4.2.2 LES INSTITUTIONS POUR LA RÉUSSITE DES PROGRAMMES

Les régimes de protection sociale peuvent sembler simples à concevoir, mais les exigences institutionnelles peuvent être considérables. Pour la conception des nouveaux programmes, il est important que ces exigences soient prises au sérieux et qu'ils soient mis en œuvre après une conception et un pilotage minutieux, mais aussi après le renforcement des institutions.

La mise en œuvre des programmes de protection sociale réussis allie généralement de grandes orientations politiques avec des prestations fortement décentralisées et des objectifs clairement définis (ou les clarifie en cas de confusion). Le National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) repose sur une loi promulguée par les pouvoirs publics qui définit les responsabilités concernant la mise en œuvre à tous les échelons, jusqu'aux fonctionnaires du district ou du quartier. Les conseils de village (*gram panchayats*) effectuent des «audits sociaux» et une grande attention est accordée à l'information du public, aux bénéficiaires comme aux groupes de défense qui sont souvent directement impliqués dans le suivi des progrès.

De tels programmes élaborés commencent généralement par des expériences et des projets pilotes de petite envergure ou s'appuient sur l'expérience et les institutions d'autres programmes. En Inde, le NREGA bénéficie des décennies d'expérience du programme d'emploi du Maharashtra, mais la mise en œuvre nationale du NREGA a été déficiente dans les régions où les politiques publiques sont généralement appliquées de manière déficiente. Vimo SEWA (Association des femmes exerçant une activité indépendante) s'est inscrit dans le développement de l'organisation, mais, dans l'ensemble, il s'est développé avec l'augmentation du nombre d'adhérents. En Chine, le NCMS a été lancé au niveau national après une période de programmes pilotes dans un certain nombre de comtés, et sa mise en œuvre locale reste décentralisée.

Le programme Bolsa Familia, qui concerne actuellement 12 millions de familles brésiliennes, a été le successeur national du programme *Bolsa Escola* (et non un programme pilote). *Bolsa Escola* a été lancé dans la ville de Campinas avant d'être étendu à plusieurs autres localités et à l'échelle nationale en 2001, avant le lancement de Bolsa Familia en 2003. Bolsa Familia s'inscrivait dans la stratégie *Fome Zero* (Faim zéro) visant à améliorer l'accès à la nourriture, à renforcer l'agriculture familiale, à générer des revenus et à favoriser un partenariat entre la société civile et le gouvernement.²³¹ Le programme intégré *Chile Solidario*, qui concerne environ 300 000 ménages parmi les plus pauvres par l'intermédiaire d'un soutien psychosocial ou familial, de transferts de fonds et d'un accès prioritaire aux programmes sociaux, a été mis sur pied lorsque l'on s'est rendu compte en 1999 que 25 organismes mettaient en œuvre 134 programmes ciblant la pauvreté.²³²

Les coûts administratifs ont une grande importance. Le coût du système d'allocations en Afrique du Sud représente un peu plus de 5 % des prestations. Ce chiffre semble bas et il est en partie lié aux niveaux élevés des allocations en Afrique du Sud. Le coût administratif par bénéficiaire est d'environ 40 à 50 USD par an, un chiffre élevé. L'administration bénéficie de l'aide d'une infrastructure étatique relativement bien développée, de niveaux élevés de capital humain dans les administrations publiques et de la faiblesse relative de

²²⁹ Bastagli 2010, p.7.

²³⁰ Voir, par exemple, la récente étude de l'International Food Policy Research Institute à l'adresse suivante: <http://www.ifpri.org/pressrelease/study-finds-bolsa-familia-children-healthier-doing-better-school>.

²³¹ Soares et Silva 2010.

²³² Soares et Silva 2010. Les synergies avec d'autres programmes sont abordées ci-après.

la corruption. Pour l'allocation pour enfant à charge, le système est spécifiquement conçu pour améliorer l'infrastructure étatique en faisant de l'enregistrement des naissances une condition préalable obligatoire. En Amérique latine, les frais d'administration ont varié,²³³ reflétant en partie la mise en œuvre des politiques et l'évolution du ciblage.²³⁴ Par rapport au budget total, les coûts s'élevaient à 10 % pour Oportunidades (l'identification des bénéficiaires représentant une part importante des coûts d'exploitation), mais à 30 à 40 % pour le Programa de Asignación Familiar (PRAF) au Honduras et Red de Protección Social (RPS) au Nicaragua. Les coûts administratifs ont eu tendance à diminuer au fil du temps, mais dans une moindre mesure (jusqu'à présent) pour le RPS au Nicaragua.²³⁵

Pour les transferts de fonds, le type de versement peut permettre de contenir les coûts administratifs et de réduire la corruption. Les versements électroniques ont joué un rôle important dans de nombreux programmes. Oportunidades, par exemple, utilise des cartes de retrait et les bénéficiaires ont commencé à épargner sur des comptes bancaires lorsque le gouvernement en a mis à leur disposition.²³⁶

Pour de nombreux programmes, les prestations sont fournies en nature (nourriture, en partie en raison des pratiques des donateurs et de l'intérêt pour la sécurité alimentaire nationale), mais ils ont récemment évolué vers des transferts de fonds, en raison de l'attention croissante portée à ce type de programmes et des préoccupations concernant les effets sur la production alimentaire locale. Cette évolution est généralement bien accueillie, et les fonds sont à préférer, sauf si les marchandises de base ne sont pas disponibles en quantité suffisante sur les marchés locaux (dans ce cas une injection de fonds engendrerait de l'inflation). Les programmes réussis tiennent compte des répercussions sur des groupes spécifiques, tels que les femmes et les propriétaires de terres et de bétail, dans des contextes spécifiques.

Certaines caractéristiques de conception requièrent des mécanismes administratifs spécifiques et parfois élaborés. Il est nécessaire de créer, de vérifier et de renouveler régulièrement les registres des bénéficiaires, une mission difficile au Mexique.²³⁷ Il convient de surveiller le respect des conditions et d'établir des mécanismes pour répondre aux situations de non-respect, comme au Chili et au Brésil.²³⁸ L'Île Maurice aurait abandonné l'assujettissement aux conditions de ressources de son système de pensions non contributif car il favorisait la corruption.²³⁹ En Chine, des comités de quartier puissants contribuent à mieux cibler le programme d'aide sociale *di bao*.²⁴⁰

Même dans les pays présentant une forte capacité administrative, garantir que les prestations soient versées aux bonnes personnes - et que toutes aient accès aux prestations et connaissent les programmes - demeure difficile et peut engendrer des tensions locales. De nombreux auteurs soutiennent que le coût du ciblage peut l'emporter sur les avantages, fournissant ainsi un argument en faveur des programmes universels.²⁴¹

4.2.3 LIENS ET SYNERGIES AVEC LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES

Bolsa Familia, les pensions en Afrique du Sud et NCMS en Chine s'inscrivent tous dans des politiques sociales plus larges: ils peuvent constituer un programme phare, mais ils restent un programme parmi d'autres et peuvent avoir des incidences négatives et positives sur d'autres politiques publiques, leurs objectifs et leurs institutions.²⁴² Les programmes qui réussissent présentent cinq liens entre les instruments spécifiques de protection sociale et les autres politiques publiques.

- Premièrement, les décisions concernant l'attribution des aides sont prises en tenant compte de considérations budgétaires plus larges. En Chine, malgré les appels visant à augmenter les dépenses consacrées aux programmes sociaux, l'accent reste mis sur l'investissement dans les infrastructures, en particulier par les pouvoirs publics de niveau inférieur, en ligne avec le programme de modernisation pour lequel le recours à l'augmentation des dépenses sociales demeure lent.
- Deuxièmement, le fait que les programmes de protection sociale soient perçus comme soutenant le travail des ministères de la santé, de l'éducation et de l'agriculture peut avoir d'importantes répercussions sur le plan politique. La coordination avec les autres politiques publiques est importante, à différents niveaux de mise en œuvre des politiques. Rappelons que le programme intégré *Chile Solidario* était motivé par la nécessité de coordonner un grand nombre de programmes et d'organismes.
- Troisièmement, les conditions de la nouvelle génération de transferts de fonds nécessitent le recours aux infrastructures de santé et d'éducation. Les transferts de fonds augmentent l'utilisation des infrastructures médicales, ce qui implique qu'elles doivent être disponibles. Et dans les cas où elles ne le sont pas, les conditions doivent être supprimées. Par conséquent, la coordination entre les organismes et les ministères est importante. En Amérique latine, cette coordination portait sur les termes des accords et les

²³³ Grosh et al. 2008 a connu des coûts administratifs situés entre 4 et 12 % des dépenses totales pour les transferts conditionnels de fonds.

²³⁴ Bastagli 2010.

²³⁵ Les coûts administratifs d'Oportunidades au Mexique ont diminué pour passer de 57 % en 1997 à 6 % en 2003 et le coût des transferts conditionnels de fonds au Brésil est passé de 15 à 5 %, Bastagli 2010.

²³⁶ Seira 2010.

²³⁷ Bastagli 2010, p.10.

²³⁸ Bastagli 2010, p. 9.

²³⁹ Willmore 2003, dans Wermer 2008.

²⁴⁰ Ravallion 2006.

²⁴¹ Encore Bastagli 2010, p. 17.

²⁴² Jehoma 2010.

subventions.²⁴³ En Chine, l'introduction de l'assurance s'accompagne d'une série d'autres mesures, notamment le renforcement de la prestation des services.

- Quatrièmement, l'un des objectifs des travaux publics est de mettre en place des infrastructures, généralement dans les zones rurales, afin de pouvoir soutenir les objectifs des ministères de l'agriculture et du développement rural. Peu d'exemples permettent de déterminer si cet objectif a été atteint, car les recherches portent souvent sur les avantages directs mesurés en journées de travail et en revenus. Parmi les préoccupations courantes figure notamment la qualité de l'emploi, ce qui peut s'expliquer par le fait que la priorité est accordée à la création d'emplois et par l'absence de coordination avec les divisions techniques.
- Cinquièmement, les mécanismes de responsabilisation (y compris les termes des accords) sont en cours d'amélioration dans les programmes de transferts de fonds. Pour améliorer les services, le gouvernement fédéral du Brésil verse des subventions administratives aux autorités locales, en fonction des besoins et des efforts, pour aider les municipalités pauvres à rattraper leur retard.²⁴⁴

Il importe donc de mettre en place des synergies et des mécanismes de coordination et de communication à l'intérieur des institutions, de préciser les responsabilités et d'encourager la collaboration et le partage d'informations.

4.2.4 ENGAGEMENT POLITIQUE

Les programmes sont façonnés par la façon dont l'engagement politique voit le jour. En Inde, le NREGA a été soutenu par une très forte mobilisation de la société civile, composée d'organisations non gouvernementales et d'universitaires travaillant en étroite collaboration avec des politiciens et des fonctionnaires réformateurs (encadré 4.3). L'Association des femmes exerçant une activité indépendante (SEWA) est née à la suite du déclin des industries traditionnelles à Ahmedabad.

Encadré 4.3: La politique de formulation d'une politique de protection sociale

D. Chopra (Institute of Development Studies, université du Sussex)

Le National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA) est le plus grand programme d'aide sociale en Inde. Établi selon les principes d'une approche fondée sur les droits, il garantit 100 journées de travail à tous les ménages en milieu rural qui en font la demande.

Les programmes de création d'emplois s'inscrivant dans des programmes de travaux publics ne sont pas nouveaux en Inde, mais le NREGA présente deux distinctions importantes. Premièrement, il est induit par la demande, ce qui constitue sa plus grande force en tant qu'instrument de protection sociale fondé sur les droits. Deuxièmement, il a été mis en place par une loi promulguée par le Parlement et n'est donc pas susceptible d'être modifié ou supprimé facilement en cas de changement de gouvernement, ce qui lui garantit une viabilité à long terme tout en assurant un engagement politique durable en faveur de la protection sociale.

La loi a été élaborée à la suite d'un processus politique rassemblant des acteurs hétérogènes issus de milieux variés, dans un contexte de croissance économique soutenue, les exigences en matière d'aide sociale étant exprimées par les voies de la démocratie et de la société civile.

L'idée de garantir l'emploi provenait de plusieurs sources, notamment de hauts fonctionnaires de l'État et de militants de la société civile qui ont plaidé en faveur de l'emploi durable pour contrer les effets néfastes de la crise agricole. Une décision judiciaire positive à l'issue du procès d'intérêt public sur le «droit à l'alimentation» a permis de mettre l'accent sur la notion de droits, tandis que la création de consortiums d'État a fourni un espace permettant de rassembler les idées et les acteurs.

L'idée d'une politique nationale visant à garantir l'emploi a d'abord été formulée au niveau du gouvernement national, en partenariat avec des militants de la société civile et des dirigeants des partis politiques qui en ont fait un concept national. Elle a ensuite été reprise dans le manifeste du parti d'opposition de l'époque, gagnant inattendu des élections de 2004. Une priorité majeure a été accordée à la garantie de l'emploi dans le cadre du Programme national minimum commun, une déclaration d'intention commune du nouveau gouvernement de coalition. Même si cela a permis d'élaborer la loi, la phase de promulgation a rencontré une opposition, une contre-opposition et des négociations politiques. Néanmoins, le soutien politique de haut niveau et le suivi intelligent assuré par les militants de la société civile ont permis de garantir que la politique n'avorte pas.

La loi NREGA a été adoptée en octobre 2004, lors de la phase finale d'élaboration des règles, des modalités financières et des procédures de suivi et d'évaluation. La loi a d'abord été déployée dans 200 districts en février 2005, avant d'être étendue à l'ensemble du pays en avril 2008. ▶▶

²⁴³ Bastagli 2010, p. 19.

²⁴⁴ Bastagli 2010, p. 19. L'introduction de la composante du New Deal aux États-Unis a impliqué ou s'est inscrite dans une réorganisation radicale des relations budgétaires centralisées par l'État.

Quatre moteurs principaux ont animé le processus politique menant à l'élaboration de la loi:

- la création d'espaces et de réseaux;
- des acteurs et des réseaux étatiques puissants, habiles et compréhensifs;
- des acteurs de la société civile actifs et responsables, avec leurs réseaux;
- des contraintes politiques.

Les stratégies de mobilisation comprenaient la création de réseaux et d'interconnexions entre les différents acteurs (étatiques et non étatiques), l'utilisation des relations personnelles et de points d'entrée multiples pour accéder aux processus décisionnels formels, la création et l'utilisation d'occasions de négociations, de délibérations et de compromis, et enfin, le recours au principe de responsabilité afin que les promesses faites soient traduites en objectifs à atteindre.

Les donateurs et les organismes d'aide internationaux ont brillé par leur absence dans l'ensemble de ces processus politiques.

L'histoire de l'élaboration du NREGA permet ainsi de souligner l'importance de l'interaction entre l'État et la société pour la création des programmes de protection sociale. Les programmes nationaux de protection sociale qui découlent de ces interactions étroites entre l'État et la société civile ont plus de chances d'être économiquement et politiquement viables en s'inscrivant dans des politiques nationales à long terme. Même si le NREGA n'est pas une approche complètement fondée sur les droits (limité aux ménages, 100 journées, travail manuel pénible, égalité des sexes), la notion de droits en fait un outil potentiel de mobilisation politique et de changement de la dynamique politique à la base.

Source: D. Chopra, thèse de doctorat, Cambridge 2010.

Le NREGA montre que les activités de mobilisation et les activités ascendantes doivent être soutenues par les politiques nationales. SEWA montre que les organisations populaires peuvent également se heurter à des oppositions. Néanmoins, plusieurs régimes de protection sociale sont le résultat direct d'un engagement politique fort en faveur de la lutte contre les inégalités fortes et la montée des inégalités, ou en faveur du rétablissement du contrat social.

- En Afrique du Sud, la mise en place relativement rapide d'un système d'aides sociales, qui couvre désormais environ un tiers de la population, a constitué une tentative explicite, parallèlement à d'autres politiques, de répondre aux inégalités (raciales) révolues et de réparer les torts du passé.
- Au Brésil, où les inégalités sont aussi très marquées, l'expansion du soutien politique exprimé par Bolsa Familia en faveur du gouvernement de Lula et du Parti des travailleurs (notamment lors des élections présidentielles), même si la plupart des (autres) dispositions en matière de sécurité sociale demeurent très régressives, et les fondements du programme ont été établis sous le gouvernement de Cardoso. On ne semble pas considérer que l'investissement dans la protection sociale compromette la croissance: Jorge Abraão, de l'institut de recherche gouvernemental Ipea, affirme: «Les banquiers sont gagnants, les industriels sont gagnants et les pauvres aussi sont gagnants».²⁴⁵
- Chile Solidario vise à promouvoir la cohésion sociale par la redistribution.

Bien que ces cas soient bien sûr différents, il est évident - comme pour le développement des politiques sociales européennes - que la protection sociale s'inscrit dans le cadre de programmes et de contextes politiques plus vastes.

Le chapitre 3 a déjà souligné l'importance du système politique et administratif et la manière dont la protection sociale peut façonner des institutions plus vastes. Le système chinois de protection sociale, y compris le système de santé, est un exemple à la fois impressionnant et complexe du développement par l'État de politiques favorables aux pauvres. Les réformes économiques d'après 1978 ont impliqué d'énormes changements démographiques, la réforme des entreprises publiques qui constituaient auparavant une grande partie de l'État-providence chinois et l'acceptation explicite de la montée des inégalités. Les coûts à payer sont devenus évidents dans les années 80 et le Parti communiste en est venu à penser que sa légitimité dépendait de la protection sociale fournie aux personnes ayant le moins bénéficié des réformes économiques. En 2005, sous le gouvernement Hu-Wen, cette notion a été intégrée dans le concept de «société harmonieuse» qui implique entre autres un système de sécurité sociale universelle (décrit dans un livre blanc en 2004). La volonté d'améliorer les services sociaux s'est renforcée après la crise de 2008²⁴⁶ et la «croissance inclusive» est désormais un objectif formulé par le Comité central du Parti.

Les crises entraînent souvent l'impression qu'il est nécessaire de renforcer la protection sociale et les responsables politiques sont souvent contraints (comme on l'entend souvent) de se servir de la crise comme d'une opportunité. Nombreuses sont les politiques de protection sociale et autres politiques publiques ayant vu le jour en temps de crise. On observe ainsi des initiatives politiques qui sortent des «schémas

²⁴⁵ <http://www.irishtimes.com/newspaper/weekend/2010/0925/1224279643776.html>.

²⁴⁶ De Haan 2010b.

habituels»: citons par exemple le New Deal aux États-Unis dans les années 30, l'État-providence européen après la crise des années 30 et la guerre ou encore le développement de nouveaux systèmes de protection sociale dans le Sud-Est asiatique après la crise de 1997. Et comme en Corée du Sud après 1997, l'évolution de la protection sociale après une crise peut également être directement liée à des mutations politiques et institutionnelles importantes.²⁴⁷

Les régimes fondés sur les droits, tels que le NREGA et les pensions et allocations pour enfants à charge en Afrique du Sud, sont particulièrement importants pour le contrat social (chapitre 3). Les services sociaux créent des liens entre l'État et ses citoyens, entraînant ainsi des obligations spécifiques (par exemple les conditions ou cotisations imposées pour accéder aux régimes d'assurance) et des attentes (la stabilité du NREGA ou la «société harmonieuse» promise par les dirigeants chinois). Au fil du temps, un mode d'organisation spécifique des services publics peut s'enraciner profondément dans l'histoire et le consensus politiques d'un pays, comme c'est le cas pour la caisse d'assurance maladie (National Health Service) au Royaume-Uni; il peut également faire l'objet de controverses persistantes, comme les réformes du système de santé aux États-Unis. Dans les deux cas, les débats concernant les modes de prestation ne se limitent pas à des choix techniques, mais sont profondément liés aux luttes politiques et idéologiques du pays.

Les liens inévitables entre les aspects techniques et politiques de la protection sociale sont directement pertinents pour les organismes internationaux. Ceux-ci ont joué un rôle mineur, voire nul, dans le financement des programmes de protection sociale réussis dont il est question dans le présent rapport, notamment parce que les prêts et les aides sont moins nécessaires dans les pays ayant un niveau de revenu intermédiaire que dans les pays pauvres, parce que les citoyens sont réticents à l'idée d'emprunter pour des activités de «consommation» et parce qu'il a été décidé en toute connaissance de cause de tenir les donateurs à l'écart des processus politiques. Toutefois, bien souvent, l'aide technique internationale intervient dans la conception et plus particulièrement dans le suivi. Lorsque les modes de financement sont au cœur de la conception technique et de la politique de protection sociale, l'aide en faveur de la protection sociale peut être problématique. Elle peut facilement devenir un outil politique et populiste, sans générer (ou avec difficultés) la responsabilisation propre à un système de protection sociale local.

4.3 OPTIMISER LES PRESTATIONS, MINIMISER LES EFFETS DISSUASIFS

Les programmes qui ont réussi exposent tous clairement la manière dont ils ont atteint leurs objectifs, au moyen d'exemples présentant l'incidence du programme sur la pauvreté (moins sur les risques et la vulnérabilité), l'exclusion et l'inclusion et l'évitement ou l'atténuation des effets dissuasifs potentiels (tableau 4.2).

Tableau 4.2: Incidence des programmes

	Ciblage	Incidence sur la pauvreté et les inégalités	Incidences sur la santé et l'éducation	Coût en pourcentage du PIB	Coûts administratifs en pourcentage du budget total du programme	Source
Transferts de fonds						
Programme Red de Protección Social au Nicaragua (dispositif de sécurité sociale)	Les ménages pauvres composés notamment d'enfants âgés de 7 à 13 ans scolarisés dans l'enseignement primaire et d'enfants âgés de 0 à 5 ans (santé)	Baisse de 18 % de l'indice volumétrique de pauvreté chez les bénéficiaires	Le taux de scolarisation a augmenté de 13 points de pourcentage et les bilans de santé des enfants pauvres ont gagné 13 points de pourcentage; augmentation de la taille des enfants	0,2 % du PIB	40 %	Maluccio et Flores 2005
Programme Oportunidades au Mexique	Les ménages ruraux vivant dans la pauvreté extrême; profite à 32 % du quintile inférieur et à 2 % du quintile supérieur	Réduction de 19 % de l'indice volumétrique de pauvreté dans les zones rurales entre 1996 et 2006; baisse de 18 % de l'indice de concentration après transfert entre 1996 et 2006	Amélioration des taux d'inscription scolaire et d'achèvement des études. Niveau de scolarité des bénéficiaires: hausse estimée à 0,7-1,0 % par année.	0,36 % du PIB	10 %	Behrman et al. 2005; Esquivel et al. 2009; Parker et al. 2008, Skoufias et al. 2010
Bolsa Familia au Brésil	Les familles pauvres composées notamment d'enfants âgés de 15 ans ou moins et de femmes enceintes ou qui allaitent; revenu par habitant de 17 USD par mois	Réduire l'indice volumétrique de pauvreté de 12 % entre 2001 et 2005; faire baisser d'environ un tiers l'indice de concentration		0,35 % du PIB	1,41 % des dépenses publiques en 2005	Bastagli 2008; Paes de Barros et al. 2009
Travaux publics						
Plan Jefes y Jefas en Argentine	Les chefs de famille sans emploi ayant des personnes à charge (enfants de moins de 18 ans ou handicapés)	Parmi les participants, la pauvreté est passée de 80 à 72 %; 10 % supplémentaires des participants seraient tombés dans la pauvreté extrême sans le programme; limitation de la baisse des revenus par rapport aux non-participants	Réduction du taux de chômage d'environ 2,5 % en Argentine	0,82 % du PIB en 2004		Galasso et Ravallion 2003; Galasso 2008

Remarque: Les méthodes d'évaluation varient et ne reposent pas toutes sur des expériences randomisées.

²⁴⁷ Kwon 2009.

4.3.1 CIBLAGE ET UNIVERSALISME

Les programmes ciblent leurs objectifs de différentes manières et la comparaison des performances de ciblage des différents programmes de transfert de fonds laisse penser que divers mécanismes de sélection peuvent fonctionner de la même façon.

Premièrement, les programmes de transfert de fonds identifient les personnes pauvres ou nécessiteuses en établissant un certain seuil (les programmes d'emploi peuvent également utiliser ce moyen de ciblage). Il existe de nombreux exemples illustrant la difficulté à séparer les personnes nécessiteuses de celles qui ne le sont pas, ainsi que les risques de dénaturer la réalité. Il peut paraître surprenant que l'expérience d'autodéclaration des revenus et d'obligation de rendre compte des changements de situation tentée par Bolsa Familia ait été considérée comme réussie (peut-être en raison de la vaste couverture), avec des résultats aussi bons que le *Programa Puente* au Chili, qui a recours à des indicateurs pour l'assujettissement aux conditions de ressources et bénéficie d'un très bon ciblage.²⁴⁸ L'Argentine, elle, a délaissé son programme de transfert de fonds au profit d'un programme de travaux publics car il était difficile d'évaluer le chômage.²⁴⁹

Les méthodes d'identification des pauvres sont bien développées (comme c'est le cas pour les programmes de distribution de produits alimentaires en Inde), mais elles sont contestées et souvent difficilement applicables.²⁵⁰ Des variables représentatives sont souvent utilisées, résumant généralement un ensemble de caractéristiques du ménage comme le nombre de chambres, les conditions sanitaires, la propriété foncière ou d'autres biens. Le ciblage des ménages peut être associé à un ciblage géographique, en se concentrant par exemple sur les districts les plus pauvres en Inde et les municipalités pauvres en Colombie. Enfin, certains programmes et transferts conditionnels de fonds (TCF) mettent l'accent sur des groupes spécifiques qui présentent des caractéristiques facilement identifiables impossibles à manipuler, telles que la grossesse et l'allaitement.

Les TCF présentent de bonnes performances de ciblage. L'incidence d'autres politiques ciblées dans 48 pays révèle qu'elles comptent parmi les programmes les plus progressistes. La taille des transferts est importante si l'on veut en déterminer l'incidence. En Afrique du Sud, le ciblage des aides, notamment l'allocation pour enfant à charge, s'est révélé efficace: les ménages appartenant aux quintiles inférieurs en sont les principaux bénéficiaires (et les aides sont l'une des sources de revenu les plus importantes). La couverture est également très large, 70 % des ménages appartenant aux trois quintiles inférieurs ont en effet déclaré percevoir des aides en 2008.

La deuxième grande méthode est l'autociblage qui est essentiel pour la réussite des programmes de travaux publics. On connaît bien les mécanismes déterminant la réussite des programmes de travaux publics.²⁵¹ Seules les personnes dans le besoin effectueront les travaux pénibles peu rémunérés, mais seules les personnes valides et les ménages qui n'éprouvent pas de difficulté à trouver un emploi peuvent participer (d'autres mesures doivent être mises en place pour les autres, notamment une aide alimentaire directe, comme en Éthiopie). Il a été démontré que le ciblage dépend du salaire offert, comme c'est le cas pour le dispositif sur la garantie de l'emploi du Maharashtra. Le fait que les personnes doivent travailler pour percevoir des prestations rend ces régimes plus acceptables sur le plan politique. Avec les travaux publics, les possibilités d'accumulation de capital humain sont moindres qu'avec les TCF. Mais il existe des exemples de réduction du taux de décrochage scolaire des enfants grâce à la baisse des migrations saisonnières des adultes.

Le détail de la conception joue un rôle important dans la réussite du ciblage et même les programmes d'autociblage peuvent présenter des pertes importantes. Une règle technique consiste à maintenir les salaires du programme sous les niveaux du marché pour éviter le rationnement des emplois et améliorer le ciblage, mais cela peut être difficile au niveau de la justice politique et sociale. En Inde, par exemple, les salaires ont eu tendance à s'orienter vers le salaire minimum officiel. De nombreux programmes comportent des dispositions spéciales permettant la participation des femmes.

Au-delà de la performance du ciblage se pose la question plus générale de sa pertinence et de savoir si les programmes universels sont supérieurs.²⁵² Cela peut constituer un débat profondément politique, comme cela a été le cas au Royaume-Uni en 2010 au sujet de l'allocation pour enfant à charge. On fait souvent valoir que les programmes universels génèrent un soutien politique plus large, que les prestations sociales non universelles peuvent engendrer un certain ressentiment et que les services destinés aux pauvres tendent à être déficients.²⁵³ En outre, tel que mentionné précédemment, le ciblage peut être coûteux et difficile à mettre en œuvre sur le plan administratif,²⁵⁴ limitant ainsi les bénéfices d'un passage d'un programme universel à un programme ciblé.

Toutefois, ces questions sont spécifiques au contexte. Même si le passage au ciblage peut être impopulaire au niveau politique, de nombreux programmes ciblés, y compris les travaux publics, mais aussi les transferts de fonds, arrivent bel et bien à bénéficier d'un vaste soutien politique. Puisque les normes concernant les responsabilités de l'État varient selon les pays (par exemple,

²⁴⁸ Bastagli 2010, p.14.

²⁴⁹ Plan Jefes y Jefas; voir Koochi-Kamali 2010.

²⁵⁰ Drèze 2010.

²⁵¹ Lipton 1996.

²⁵² Voir en particulier Mkandawire 2005 pour un plaidoyer vigoureux en faveur de l'universalisme; voir aussi de Haan 2010a.

²⁵³ Adesina 2010.

²⁵⁴ Voir Bastagli 2010, p.15, ainsi que l'analyse ci-dessous. Les coûts administratifs liés à l'identification des bénéficiaires s'élevaient à un quart des frais administratifs du PRAF au Honduras et à un tiers des coûts d'exploitation du programme Oportunidades au cours des premières années de sa mise en œuvre.

au niveau de l'acceptation des inégalités concernant les revenus ou les opportunités) et évoluent au fil du temps, il est probable que le soutien du ciblage ou l'aversion à son envers variera aussi.

La question du ciblage et de l'universalisme dépasse en partie les programmes spécifiques. Le système de pensions sociales en Afrique du Sud complète les régimes de pensions dont bénéficient les plus aisés. Bolsa Familia est un programme ciblé qui s'inscrit dans une politique beaucoup plus large visant à éradiquer la faim ainsi que dans d'autres programmes de sécurité sociale qui sont régressifs et très difficiles à réformer. Le «ciblage au sein de l'universalisme» peut jouer un rôle clair et nécessaire et le ciblage pendant le passage à l'universalisme peut lui aussi se révéler utile.

4.3.2 INCLUSION/EXCLUSION

Les transferts ciblés soulèvent des questions spécifiques en termes d'inclusion et d'exclusion. Tout d'abord, «les erreurs d'inclusion» et «les erreurs d'exclusion» doivent être réduites au minimum. La réussite d'un programme tel que Bolsa Familia a été lié en partie à sa capacité à réduire ces erreurs: en montrant qu'il avait atteint les bonnes personnes, avec des prestations relativement modestes,²⁵⁵ avec des conditions qui excluent automatiquement ceux qui ne sont pas dans le besoin et des indicateurs simples, tels que la composition de la famille. Mais des erreurs d'exclusion subsistent, en particulier près des seuils d'admissibilité et lorsque les ménages pauvres ne peuvent pas satisfaire aux conditions (ou y satisfont au prix de tensions et de répartitions des charges au sein du ménage).²⁵⁶

Dans certains cas et pour certains programmes, des mesures supplémentaires peuvent permettre de garantir la participation des bénéficiaires visés. Des dispositifs spéciaux sont indispensables pour garantir la participation des femmes aux programmes d'emploi: Le NREGA est doté d'un quota de participation des femmes et prévoit des crèches obligatoires (en coordination avec des services de santé et d'aide à l'enfance). Pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou la caste, il est nécessaire, d'une part, de prendre d'autres mesures permettant de s'assurer que tout le monde en tire parti et, d'autre part (comme c'est le cas pour la dimension de genre), d'assurer un suivi ventilé des progrès.

Beaucoup de programmes qui ont réussi reposent sur des structures de mise en œuvre décentralisées essentielles pour faire face aux contraintes locales entravant l'inclusion, notamment en prenant certaines mesures simples comme le recours aux langues locales pour fournir des informations sur le programme. Il est également essentiel d'assurer la complémentarité avec les autres programmes gouvernementaux. Mais cela comporte aussi des risques, car les institutions locales peuvent également agir de manière discriminatoire. Même les règles formelles en faveur de la représentation de ces groupes défavorisés (p. ex. réserver des postes aux femmes) ne garantissent aucunement que les intérêts de ces groupes seront représentés de manière adéquate. Même si la décentralisation et la participation locale font désormais partie intégrante de la mise en œuvre des programmes de protection sociale et des autres dispositifs gouvernementaux, à ce jour, les publications semblent s'accorder sur le fait qu'elles sont nécessaires mais pas suffisantes.²⁵⁷

L'un des inconvénients du ciblage réside dans le risque de stigmatisation et d'aggravation des divisions sociales qu'il comporte: la nature qualitative de la plupart des exemples ne devrait pas empêcher leur prise en considération dans les débats concernant les coûts et les avantages du ciblage.²⁵⁸ Des prestations axées sur les groupes défavorisés risquent de renforcer les divisions sociales associées aux inégalités économiques. En effet, les «personnes dans le besoin» peuvent alors être considérées comme «inférieures» (ou cette perception peut être renforcée). Le Maharashtra Employment Guarantee Scheme visait notamment à réduire l'exode rural, manifestant ou renforçant ainsi l'idée que les populations rurales sont indésirables en milieu urbain. En outre, la stigmatisation associée aux programmes d'aide sociale peut dissuader les personnes pouvant en bénéficier d'y recourir, même si les avantages matériels semblent intéressants.²⁵⁹ Adato observe un malaise et un ressentiment croissants liés à la distinction entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires du programme Oportunidades.²⁶⁰

Les questions relatives à la stigmatisation peuvent avoir des répercussions politiques, en particulier si les inégalités économiques sont associées à l'identité des groupes. L'Inde dispose d'une grande gamme de prestations pour les groupes défavorisés, sous la forme de programmes distincts de discrimination positive et de dispositions prévues dans les programmes de protection sociale, y compris

²⁵⁵ «Modestes» s'entend par comparaison à certains exemples en Afrique, ce qui est important car le niveau des prestations peut impliquer des dynamiques différentes selon les programmes. Les prestations sont plus élevées dans les exemples concernant l'Afrique du Sud.

²⁵⁶ Alvarez et al. (cité dans Bastagli 2010, p. 16) ont constaté que les populations autochtones et les personnes extrêmement pauvres dans les communautés présentant de fortes inégalités étaient davantage susceptibles de ne pas satisfaire aux conditions d'Oportunidades. Molyneux 2007 met en évidence l'accroissement des charges pour les mères.

²⁵⁷ IFPRI 2010 on NREGA.

²⁵⁸ Bastagli 2010, p. 16-17.

²⁵⁹ Martinelli et Parker 2006, en référence à Oportunidades.

²⁶⁰ Bastagli 2010, p. 16.

dans le système de distribution de produits alimentaires. Il est possible que ces prestations aient renforcé l'identification des groupes sociaux et qu'elles aient indirectement contribué à la prépondérance de l'identité sociale dans la politique étatique et nationale.²⁶¹

Les répercussions sur l'égalité des sexes constituent un aspect essentiel de l'évaluation de la protection sociale, notamment car la plupart des anciens systèmes de sécurité sociale avaient tendance à renforcer les inégalités entre les sexes. Actuellement, de nombreuses pratiques indiquent que les questions liées à la dimension de genre sont beaucoup mieux intégrées,²⁶² notamment en prévoyant des dispositions particulières en faveur des femmes dans les programmes d'emploi: le quota de femmes du programme NREGA a toujours été atteint et, en règle générale, les femmes perçoivent le même salaire que les hommes. Parmi les mesures des autres programmes relatives à la dimension de genre, citons des transferts plus élevés pour les filles en âge d'être scolarisées et la gratuité des soins pendant la grossesse et l'allaitement.

En Amérique latine, la plupart des TCF ciblent les ménages mais ce sont principalement les femmes qui ont tendance à en bénéficier. Les exemples démontrent que les femmes dépensent leur argent de manière plus bénéfique pour leurs enfants et qu'elles considèrent les programmes comme une aide pour assumer leurs responsabilités de mères. Le fait de disposer de ressources, même maigres, peut permettre aux femmes de mieux faire entendre leur voix au sein de leur ménage et de renforcer leur assurance, leur amour-propre et leur sentiment de contrôler l'évolution de leurs conditions de vie. En outre, les interactions au sein de la communauté ainsi que l'accès aux espaces publics consacrés aux formations et aux prestations peuvent contribuer à améliorer le capital social des femmes.

Les aspects des régimes de protection sociale liés à l'émancipation et à l'égalité des sexes ont également été critiqués. Il a surtout été avancé que les programmes (ou du moins la façon dont ils sont mis en œuvre) renforcent le rôle traditionnel des femmes au sein du ménage. Elles sont avant tout considérées comme responsables de leurs enfants et sont récompensées pour leur rôle de bonnes mères, et elles sont donc «au service de l'État».²⁶³ Certains analystes ont également souligné que la conception des programmes de protection sociale ne repose pas assez sur l'analyse des inégalités entre les sexes et la discrimination, et montrent notamment la façon dont la répartition inégale au sein des ménages contribue à la vulnérabilité des femmes et des enfants. Le fait que la protection sociale identifie les femmes comme principales responsables de la subsistance des enfants peut être positif si elle reconnaît et soutient leur travail dans ce domaine. Les liens avec d'autres programmes et dispositifs complémentaires (notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation, la formation aux droits et la sensibilisation) doivent être solides.

4.3.3 RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ, DES INÉGALITÉS ET DE LA VULNÉRABILITÉ

L'incidence des programmes spécifiques dépend d'un large éventail d'objectifs, de critères d'admissibilité et d'autres facteurs. Même si bon nombre des nouveaux instruments de protection sociale sont plus favorables aux pauvres ou plus progressistes que les transferts publics traditionnels,²⁶⁴ les répercussions sont spécifiques au contexte et doivent être considérées comme s'inscrivant dans un contexte plus général de politiques publiques et de tendances économiques plus générales.

Premièrement, la portée des programmes de protection sociale a beaucoup varié. Au Brésil, Bolsa Familia concerne 26 % de la population, contre seulement 3 % (pour l'instant) pour le programme RPS au Nicaragua.²⁶⁵ Les chiffres de l'assurance maladie de SEWA sont impressionnants (plus de 100 000 adhérents), mais ils demeurent faibles par rapport aux besoins. L'assurance maladie chinoise a atteint très rapidement une couverture de plus de 90 %, reflétant ainsi la forte capacité administrative du pays.

Deuxièmement, la valeur des prestations varie aussi considérablement. La valeur des TCF en Amérique latine varie d'environ 20 % du revenu ou des dépenses des ménages pour Oportunidades au Mexique, à 10 % pour Bolsa Familia et à 4 % pour PRAF²⁶⁶ au Honduras. Pour les programmes d'Afrique du Sud, les transferts sont beaucoup plus élevés: la valeur de la retraite correspond à 175 % du revenu moyen et celle de l'allocation pour enfant à charge à 40 %.²⁶⁷ Le revenu journalier dans le cadre du NREGA en Inde est relativement élevé, même si le revenu total dépend du nombre de jours travaillés (qui varie considérablement malgré l'engagement des 100 journées). Les prestations des régimes d'assurance maladie tendent à être bien décrites, mais les coûts, eux, sont souvent passés sous silence.

²⁶¹ De Haan 2010c. Les risques de stigmatisation plaident en faveur des programmes universels, mais ils peuvent être atténués par les modalités de mise en œuvre de ces programmes. En Inde, les nouveaux programmes sont mis en place sous la pression des mouvements en faveur des droits, y compris le droit à l'alimentation et le droit à l'information (et les innovations en matière de gouvernance, telles que les audits sociaux, sont institutionnalisées). Ils peuvent contribuer à renforcer la citoyenneté, les relations entre l'État et les citoyens et la responsabilisation, même si ces aspects tendent à être plus efficaces dans les zones où la mobilisation politique est déjà forte.

²⁶² Soares et Silva 2010.

²⁶³ Molyneux, 2007.

²⁶⁴ Skoufias et al. 2010.

²⁶⁵ Bastagli 2010, p. 8.

²⁶⁶ Bastagli 2010, p. 7; chaque programme comporte des règles et des procédures différentes pour l'ajustement des prestations.

²⁶⁷ Woolard et al. 2010: tableau 7.

Bien entendu, la taille des transferts limite leurs incidences au niveau de la redistribution, de la pauvreté et de l'inégalité.²⁶⁸ Les répercussions sur l'indice volumétrique de pauvreté sont plus nettes que les incidences sur l'indice numérique de pauvreté et certaines personnes soutiennent que ce mode de calcul est peut-être plus pertinent (même s'il n'est pas populaire sur le plan politique). Les effets mesurés sur les indices volumétriques de pauvreté étaient de 12 % pour Bolsa Familia, de 18 % parmi les bénéficiaires de RPS au Nicaragua et de 19 % pour Oportunidades dans les régions rurales du Mexique. Bolsa Familia aurait contribué à un tiers de la réduction des inégalités au Brésil au cours de la dernière décennie, tandis que le programme Oportunidades a permis de faire baisser de près de 20 % l'indice de Gini dans les régions rurales du Mexique.²⁶⁹

En Amérique latine, les programmes de transferts de fonds ont eu des effets positifs en matière d'utilisation des services d'éducation et de santé, même si ces effets concernent plus l'utilisation des services que leurs résultats, comme le démontrent notamment les résultats des tests d'acquisition scolaire.²⁷⁰ Le taux de scolarisation, d'assiduité et d'achèvement des études s'est amélioré dans le cadre des programmes Oportunidades au Mexique et RPS au Nicaragua, en particulier pour les enfants pauvres. Parmi les effets positifs en matière de santé, citons l'utilisation accrue des soins préventifs pour les nourrissons et des bilans de santé pendant la grossesse, après la naissance et durant la petite enfance. Le programme RPS a contribué à une augmentation substantielle des bilans de santé et des pesées des enfants pauvres (13 points de pourcentage). Au Honduras, le PRAF a permis d'augmenter les visites de santé préventive de 20 points, contre 17 à 40 points pour Familias en Acción en Colombie. Il existe des signes d'amélioration concernant la nutrition et la santé infantiles pour Familias en Acción, Oportunidades et RPS au Nicaragua, mais d'autres programmes n'ont pas obtenu de tels résultats.

Les travaux publics ont pour principal effet d'atténuer les fluctuations des offres d'emploi et des revenus. Les travaux publics sont mis en œuvre pendant les périodes difficiles et il est assez facile pour les gouvernements de prévoir une série de projets prêts à être lancés en cas de sécheresse ou d'inondations. La plupart de ces projets ont été couronnés de succès, souvent dans le cadre d'une opération de secours de plus grande envergure. Les avantages directs des programmes d'emploi dépassent ceux dont bénéficient les participants, grâce à la création d'infrastructures (généralement dans les régions pauvres) axées sur les besoins des groupes marginalisés au sein de ces communautés. Certains programmes de travaux publics se sont avérés efficaces pour protéger les biens des personnes pauvres en cas de baisse de revenus et de perte d'actifs, mais ils ont été beaucoup plus mitigés au niveau de la création de biens.²⁷¹ Les débats récents concernant le NREGA en Inde tendent à se concentrer sur les répercussions sur l'emploi et les revenus et portent généralement une attention bien moindre à la création de biens. Il n'est pas nécessaire de choisir, mais cela met en évidence la nécessité d'équilibrer les objectifs et d'établir une collaboration entre les organismes chargés de la mise en œuvre et les ministères chefs de file et organismes techniques responsables des infrastructures et du développement rural.

4.3.4 MINIMISATION DES INCIDENCES NÉGATIVES

Politiquement, la question centrale est peut-être de savoir si la protection sociale, en particulier les transferts de fonds, comporte des effets dissuasifs. Par exemple, les pays d'Asie de l'Est cherchent à tout prix à éviter les erreurs des États-providence européens. Les transferts de fonds conduiront-ils les bénéficiaires à réduire leurs efforts ou ceux des membres de leur famille pour obtenir un moyen de subsistance et participer au marché du travail? L'exagération des répercussions de la politique dans le cadre de la mesure de son incidence sur la pauvreté constituerait un autre effet dissuasif. Les nombreuses publications portant sur ces questions ne fournissent pas de réponses uniformes, mais il semble que la conception des programmes peut permettre d'éviter les effets dissuasifs.

Dans les publications portant sur l'État-providence européen, des études ont mis en évidence les types d'effets dissuasifs les plus communs et les réformes politiques qui ont permis de les contrer. Dans une étude à long terme portant sur les États-providence des pays de l'OCDE, Lindert conclut qu'il n'existe pas de coût net («gratuité») pour l'État-providence et qu'à grande échelle les dispositifs complets de protection sociale n'affaiblissent pas la croissance économique.²⁷² Ce constat se base essentiellement sur les conditions de cette gratuité, grâce auxquelles on peut renforcer la «représentation» et l'existence des groupes aux intérêts divergents qui contrôlent le développement des dispositifs de protection sociale.

Cela ne signifie pas que ces coûts n'existent pas et l'histoire des États-providence européens montre comment les «erreurs» ont été traitées. L'une des premières questions est de savoir si les aides au revenu entraînent une diminution non désirée de la participation au marché du travail. Les programmes sous condition de ressources peuvent encourager la dépendance et leurs effets dissuasifs, prenant notamment la forme d'impôts implicites sur les revenus, peuvent être importants (comme c'est le cas aux États-Unis pour l'aide aux familles ayant des enfants à charge). Le ciblage qui définit précisément les bénéficiaires et repose sur un seuil clair et fixe risque d'inciter les individus à maintenir des revenus faibles pour s'assurer de pouvoir bénéficier du programme.

²⁶⁸ Coady et al. et Lindert et al., tous deux cités dans Bastagli 2010; Skoufias et al. 2010 (ils soulignent également que les programmes ne font généralement pas de distinction concernant la taille des transferts pour la redistribution ultérieure des revenus).

²⁶⁹ Bastagli 2010, p. 12.

²⁷⁰ Bastagli 2010, p. 13.

²⁷¹ Koohi-Kamali 2010.

²⁷² Lindert 2009.

Un exemple très encourageant montre que la participation aux transferts de fonds n'a pas réduit l'effort de travail au Mexique ni au Brésil.²⁷³ Les effets dissuasifs sur la main-d'œuvre adulte ont uniquement été observés dans le cadre des programmes dont les transferts étaient les plus généreux, comme le RPS au Nicaragua.²⁷⁴

Les raisons de l'absence de ces effets ne sont pas tout à fait claires et diverses explications ont été avancées.²⁷⁵ Premièrement, les bénéficiaires des transferts de fonds étant généralement très pauvres, il est peu probable qu'ils puissent se permettre de travailler moins. Deuxièmement, les conditions peuvent jouer un rôle: dans certains ménages, la perte de revenus liée au travail des enfants et l'augmentation des dépenses liées aux études peuvent être compensées par le montant du transfert, comme le montre le projet Education Sector Support au Cambodge et le programme Bono de Desarrollo Humano en Équateur. Troisièmement, les ménages percevant des transferts temporaires plutôt que permanents sont moins susceptibles de modifier leurs efforts de travail.²⁷⁶ Pourtant, même avec le programme de pensions de vieillesse en Afrique du Sud, qui est relativement généreux et susceptible d'être considéré comme un droit permanent, des exemples récents démontrent que les ménages bénéficiaires ne remplacent pas les efforts de travail accomplis par les adultes actifs par les efforts de jeunes adultes. En fait, ils l'ont légèrement augmenté, probablement parce que les pensions allègent les contraintes financières et celles liées à la subsistance des enfants.²⁷⁷

Le fait que les systèmes de protection sociale aient un impact négatif sur les réseaux sociaux traditionnels et les modalités de prise en charge est souvent considéré comme inquiétant, mais les publications sur l'éviction des programmes dressent également un bilan mitigé. Hansen et Jimenez²⁷⁸ démontrent que dans les ménages à faible revenu aux Philippines, 30 à 80 % des transferts privés sont potentiellement déplacés, en partie parce que les ménages abandonneraient leurs motifs altruistes au profit d'échanges, à mesure que le revenu des bénéficiaires augmente. Néanmoins, Gibson et ses collègues ont étudié le déplacement des transferts privés et n'ont observé aucun effet de ce genre en Chine, en Indonésie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée ou au Vietnam.²⁷⁹ Il existe des exemples tirés d'observations occasionnelles indiquant que les transferts peuvent resserrer les liens familiaux, par exemple si le statut des femmes (y compris les femmes âgées) s'améliore quand elles perçoivent une aide.

Un rapport de la Banque mondiale²⁸⁰ examine certaines données contradictoires indiquant que les transferts de fonds supplantent les envois de fonds, ce qui pose un sérieux problème dans de nombreux pays pauvres: cela peut arriver si les expéditeurs des envois de fonds ou d'autres transferts privés définissent un niveau de revenu fixe pour les ménages bénéficiaires ou cherchent à assimiler l'utilité marginale parmi les donateurs et les bénéficiaires. Deux études empiriques d'Oportunidades fournissent des résultats mitigés: Albarran et Attanasio montrent quelques exemples dans ce sens, mais Teruel et Davis rejettent toute incidence négative sur les transferts de fonds ou en nature. L'étude de Nielsen et Olinto portant sur les programmes de transfert de fonds du Honduras et du Nicaragua a révélé que les programmes n'avaient pas eu d'incidence sur la prévalence et le montant des envois de fonds, même s'ils ont observé un effet légèrement négatif sur les transferts privés de denrées alimentaires.²⁸¹

Dès lors, alors qu'il ne fait aucun doute que les politiques publiques peuvent façonner les relations sociales et même les structures démographiques à long terme, les préoccupations concernant les évictions éventuelles de programmes semblent largement injustifiées et il existe de nombreux exemples illustrant la manière dont les politiques et la protection sociales peuvent les rapprocher. Il est important de se préoccuper de la dépendance, mais il existe de nombreux exemples illustrant comment minimiser les effets dissuasifs et augmenter les effets positifs.

4.4 ENSEIGNEMENTS: QUOI, COMMENT, POUR QUI?

Les succès obtenus au Brésil démontrent que les programmes de protection sociale, et particulièrement Bolsa Familia, peuvent permettre de réduire la pauvreté et les inégalités, et que cela est compatible avec le maintien de politiques économiques favorisant la croissance et avec le renforcement du soutien politique. Le cas sud-africain démontre qu'il est possible politiquement, économiquement et administrativement de mettre en place un vaste système d'aide sociale doté de plusieurs composantes, dans un pays subsaharien à revenu moyen. Chaque programme et le système dans son ensemble peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté, fournir une source de revenu stable et étendre les avantages au-delà des bénéficiaires directs, en particulier aux enfants, avec des effets dissuasifs relativement peu nombreux.

²⁷³ Skoufias et Di Maro pour le Mexique et Foguel et de Barros pour le Brésil dans Bastagli 2010, p. 14; Fiszbein et Schady 2009, p. 117-118.

²⁷⁴ Fiszbein et Schady 2009; Bastagli 2010, p. 15.

²⁷⁵ Fiszbein et Schady 2009.

²⁷⁶ La valeur du programme RPS au Nicaragua a diminué en trois ans. Au Chili, dans le cadre du Programa Puente, la valeur du Bono de protección baisse tous les six mois au cours des deux années pendant lesquelles les familles bénéficiaires ont droit au transfert.

²⁷⁷ Les premières recherches portant sur les pensions de vieillesse suggéraient qu'elles avaient des effets négatifs importants sur les travailleurs adultes (Bertrand et al. 2003 dans Fiszbein et Schady 2009); des recherches plus récentes (Ardington et al. 2008 dans Fiszbein et Schady 2009) contestent toutefois ces conclusions.

²⁷⁸ Gibson et al. 2006.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Fiszbein et Schady 2009.

²⁸¹ Tous les exemples cités sont tirés de Fiszbein et Schady 2009.

On a montré beaucoup d'enthousiasme à tirer des enseignements de ces expériences. Le Brésil a tenu à faire connaître les enseignements de ses programmes populaires, notamment par l'intermédiaire du Programme de coopération Brésil-Afrique en matière de développement social. Après avoir rendu visite au programme *Oportunidades* au Mexique, Michael Bloomberg, le maire de la ville de New York, a promu un programme pilote de TCF financé par des fonds privés dans l'un des quartiers défavorisés de New York,²⁸² une initiative imitée en 2008 par le gouvernement britannique.²⁸³

Dans la perspective du chapitre 5 sur l'Afrique subsaharienne, quels sont les enseignements tirés de la mise en œuvre de la protection sociale dans les pays à faible revenu?

Premièrement, il est possible d'introduire une protection sociale même en cas de niveau élevé de pauvreté. De plus en plus de preuves démontrent qu'une section assez large de la population peut bénéficier de transferts de fonds et que les programmes d'emploi peuvent utilement traiter certaines vulnérabilités spécifiques. Pour concevoir leurs programmes, les pays disposent aujourd'hui de nombreuses expériences de ciblage et d'un grand nombre d'exemples sur les avantages et les inconvénients qu'il présente. Il n'y a pas de solution miracle, mais il existe des exemples de ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et dans quelles circonstances.

Le choix des instruments de protection sociale dépend de nombreux critères, ce qui souligne la nécessité (en particulier pour les organismes d'aide) de considérer la protection sociale comme faisant partie intégrante des politiques publiques au sens large et de tenir compte de la manière dont elle évolue avec le temps. Les programmes qui réussissent visent principalement à maintenir les coûts dans les limites des ressources allouées par le gouvernement et s'efforcent de les optimiser. Ils reposent sur les structures gouvernementales et la capacité de mise en œuvre ou contribuent à leur création, à divers niveaux, en fonction des programmes, souvent en s'appuyant sur d'autres programmes ou en s'y intégrant. Ils mettent également en évidence l'importance des complémentarités et de la coordination entre les secteurs et les organismes. Enfin, les programmes les plus réussis bénéficient d'un leadership politique fort.

Mais l'affaire se corse lorsque l'on entre dans les détails. Les spécificités des enseignements tirés des programmes réussis ont une grande importance et les «conditions» qui ont permis leur réussite sont aussi cruciales que leurs effets positifs. La complexité du programme sud-africain, par exemple, fait qu'il est très difficile de le mettre en œuvre dans d'autres régions. En outre, les contraintes financières et institutionnelles pourraient limiter les possibilités de reproduire les expériences positives observées en Amérique latine. Il n'est pas certain que les pays africains à faible revenu puissent mettre en œuvre plus d'une seule aide basique et facile à gérer. Même si le choix d'un seul programme permet de réduire la complexité, cela soulève des questions en termes de priorités et minimise les chances de mettre en place des synergies entre les programmes. Dans tous les cas, le choix d'un programme doit être intégré dans une vision globale des politiques sociales et publiques au sens large, en adoptant une vision à moyen et à long terme et en accordant la priorité au développement institutionnel.²⁸⁴

Contrairement au pilotage en Afrique décrit au chapitre 6, les évolutions politiques liées à la protection sociale au Brésil, en Chine, en Inde et en Afrique du Sud se trouvaient entre les mains de décideurs locaux. Les programmes pilotes gérés par les donateurs entraînent rarement une prise en charge locale. Mais les donateurs tels que l'Union européenne peuvent adopter des stratégies plus novatrices et contractuelles, comme le partage d'expériences avec leurs partenaires de développement, desquels ils peuvent même retirer des enseignements (encadré 4.4).

Encadré 4.4: Enseignements tirés des expériences de l'Union européenne

Les Européens disposent de très nombreuses expériences - liées à leur diversité, leur complexité et leur histoire - qu'ils peuvent partager avec des partenaires désireux de remodeler leurs relations mutuelles en matière de développement politique, économique et social.

L'acquisition des enseignements tirés, ou peut-être plus précisément le partage d'expériences, peut prendre plusieurs formes.

- Premièrement, les différentes trajectoires historiques ayant conduit au développement de l'État-providence européen et remontant généralement au XIXe siècle sont tout aussi pertinentes que les dernières expériences.
- Deuxièmement, il peut être utile de partager des enseignements positifs et négatifs. D'après les expériences et les défis auxquels l'Union européenne (UE) a fait face, les pays d'Afrique subsaharienne pourraient s'en servir pour repérer les erreurs à ne pas commettre en vue d'assurer la viabilité du système. ▶▶

²⁸² L'Inter-American Social Protection Network est un exemple d'initiative favorisant l'acquisition des enseignements (www.socialprotectionnet.org). L'International Policy Centre for Inclusive Growth (www.ipc-undp.org) met l'accent sur la diffusion des enseignements tirés des programmes de protection sociale.

²⁸³ Lloyd-Sherlock et Barrientos 2009.

²⁸⁴ Bastagli 2010, p. 20.

- Troisièmement, les expériences européennes sont là pour rappeler que les crédits et les ressources sont loin d'être les seules conditions préalables à la création d'un État-providence. Lorsque les pays scandinaves ont entrepris leurs modestes programmes d'assurance sociale au XIXe siècle, ils avaient peu d'habitants, relativement peu de ressources, une société à prédominance agraire et une situation périphérique dans le système capitaliste mondial en plein développement. Peu à peu, ces programmes se sont développés et étendus jusqu'à devenir les fondements de quelques-uns des systèmes de protection sociale les plus complets au monde.²⁸⁵
- Quatrièmement, le partage des expériences ne signifie pas qu'il faille préconiser l'adoption d'un modèle unique. L'UE ne croit d'ailleurs absolument pas à l'application d'une solution universelle pour la protection sociale, mais préconise d'avoir recours à plusieurs voies pour atteindre des objectifs assez semblables. Ainsi, le partage des expériences européennes implique d'élargir et non de réduire la gamme des trajectoires qui ont conduit à la création de la protection sociale.

L'UE offre une vaste gamme d'expériences naturelles et bien étudiées sur les différentes réponses apportées, en termes de protection sociale, à des défis sociaux similaires. En bref, l'Europe dispose d'une vaste gamme de trajectoires, de mécanismes et de résultats dans le domaine de la protection sociale qu'elle peut partager avec les pays en développement.

Le but n'est pas de les reproduire et de les exporter, mais de les partager et d'en tirer des enseignements mutuels. En effet, nous avons également beaucoup à apprendre des pays en développement et en tirant des enseignements des solutions de protection sociale dans les pays du Sud (y compris en Afrique subsaharienne), les pays de l'UE pourraient mieux répondre aux nouveaux défis (tels que la flexibilité et l'informalisation croissantes du marché du travail) et protéger les groupes de personnes particulièrement vulnérables (comme les Roms et les immigrés sans papiers).

Source: Gough 2008.

²⁸⁵ Kuhnle et Hort 2004.

CHAPITRE CINQ

LA PROTECTION SOCIALE EN
AFRIQUE SUBSAHARIENNE



CHAPITRE 5

LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

En Afrique subsaharienne, la part de l'économie informelle rend impossible la création de systèmes complets de protection sociale reposant sur l'emploi du secteur formel. Les filets de sécurité sont nécessaires pour répondre aux situations d'urgence. Ils peuvent parfois servir de base à des programmes de protection sociale plus permanents. On observe également un développement considérable des programmes ciblés, bon nombre d'entre eux étant toujours en phase pilote. En outre, des programmes à caractère (quasi) universel sont mis en place principalement en Afrique australe.

Certains programmes satisfont les conditions préalables à leur réussite. Les difficultés propres au contexte sont abordées de façon adéquate, montrant ainsi qu'il est possible de s'orienter vers des systèmes de protection sociale plus complets en Afrique.

Les cas analysés démontrent qu'il est possible politiquement, financièrement et administrativement, même pour les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu, d'offrir une protection sociale dont l'ampleur et la portée étaient auparavant inimaginables. Même s'il est souvent impossible de mettre immédiatement en place un système complet de protection sociale, les pensions de vieillesse par capitalisation et les programmes de travaux publics constituent des points de départ particulièrement appropriés. Éventuellement en complément de microassurances fondées sur le marché, le renforcement des systèmes par répartition peut permettre à terme de compléter les efforts visant à étendre la protection sociale.

Le présent chapitre passe en revue l'état de la protection sociale en Afrique subsaharienne, en présentant ses forces et ses faiblesses et en recensant les possibilités permettant de développer et de reproduire certains programmes existants. Il examine certaines grandes caractéristiques des activités de protection sociale récemment mises en œuvre en Afrique. Il étudie les façons de renforcer les mécanismes d'assurance sociale existants dans le secteur formel. Il fait également état des efforts récents visant à adopter des stratégies fondées sur le marché ou la communauté, en élargissant l'assurance par l'intermédiaire d'activités de microassurance dans des domaines tels que la santé. Il met ensuite l'accent sur certains programmes africains qui semblent avoir été couronnés de succès (au moins d'après certains des critères développés aux chapitres 3 et 4) en mettant en évidence les caractéristiques qui en font des programmes susceptibles d'être étendus à d'autres pays d'Afrique.

5.1 QUELQUES CARACTÉRISTIQUES ACTUELLES DE LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Les programmes de protection sociale se sont multipliés en Afrique subsaharienne (encadré 5.1). Certains programmes, tels que les pensions en Namibie et en Afrique du Sud, ont étendu les systèmes qui existaient avant l'indépendance aux populations jusque là exclues ou marginalisées. D'autres ont été récemment mis au point pour protéger des populations cibles de la pauvreté et en les rendant moins vulnérables. Quatre de leurs caractéristiques, potentiellement complémentaires, influencent le débat sur l'orientation de la protection sociale en Afrique subsaharienne.

- Premièrement, la protection sociale reste peu formalisée et son expansion est limitée par l'absence d'emplois salariés formels parmi les populations pauvres.
- Deuxièmement, les filets de sécurité restent importants pour répondre aux situations d'urgence et sont très répandus.
- Troisièmement, le nombre de programmes ciblés, destinés aux groupes particulièrement pauvres et vulnérables, a considérablement augmenté, même si bon nombre d'entre eux restent en phase pilote.
- Quatrièmement, dans certains pays, notamment en Afrique australe, les programmes fondés sur l'universalité, ou sur des groupes cibles très larges, se développent.

Encadré 5.1: Les modèles de protection sociale en Afrique subsaharienne

Aide sociale mise en place par des groupes nationaux puissants

En 1940, l'Afrique du Sud a étendu son système de pension de vieillesse par capitalisation à la population noire et depuis 1994, avec la fin de l'apartheid, l'appartenance raciale ne fait plus partie des critères d'attribution des pensions sociales que reçoivent aujourd'hui 2 millions de personnes. Ce modèle (de transferts de ressources sous conditions, inconditionnels, réguliers et catégoriels) s'est répandu à travers l'Afrique australe (Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland). Mis en place par des groupes politiques nationaux, il est financé par la fiscalité intérieure et non par des aides étrangères.

Selon Mkandawire, dans les pays d'Afrique australe (ainsi que dans certains États d'Afrique orientale, comme le Kenya), les systèmes de protection sociale ont été façonnés par l'héritage colonial et sont fortement conditionnés par l'activité formelle. Dans les économies à *réserve de main-d'œuvre*, un État-providence comprenant des pensions et des services d'éducation et de santé a vu le jour pour protéger la population blanche. Lors de l'indépendance, ces pays disposaient de mécanismes de collecte des impôts assez sophistiqués et la politique sociale est devenue un instrument permettant de corriger les injustices coloniales, souvent en rendant les programmes applicables à l'ensemble de la population.

Politiques de protection sociale soutenues par les donateurs

Ailleurs en Afrique, des politiques officielles de protection sociale, autres que des politiques d'urgence, ont commencé à être élaborées au cours des dix dernières années. La plupart de ces programmes sont financés par des donateurs qui sont souvent fortement impliqués dans leur conception et leur gestion. Il existe deux grandes variantes: les programmes purement axés sur le transfert de revenus et les programmes de transfert de revenus accompagnés de services.

Les programmes purement axés sur le transfert de revenus sont ciblés, inconditionnels et réguliers. Ceux qui impliquent d'autres activités sont moins fréquents et privilégient la rémunération du travail plutôt que la prestation de services d'éducation ou de santé (comme les programmes d'Amérique latine). Le Malawi utilise un programme de travaux publics pour améliorer les moyens de subsistance de sa population et plusieurs programmes mis en œuvre en Éthiopie (notamment les Productive Safety Net Programs) expérimentent ce modèle. Ces programmes bénéficient d'un large soutien de l'aide étrangère. Même si certains programmes bénéficient d'un soutien politique national important et sont en grande partie pilotés à l'échelle nationale (notamment les programmes éthiopiens), il semblerait que les élites politiques se méfient des transferts de fonds, mais soient disposées à lancer de tels programmes si les donateurs les financent.

Source: Nino-Zarazua et al. 2010; Mkandawire 2010.

5.1.1 SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE ET D'EMPLOI ENCORE PEU FORMELS

Même si les économies africaines sont pour la plupart devenues des économies de marché au cours des dernières décennies, entretenant ainsi des liens plus étroits avec l'économie mondiale, les systèmes informels d'emploi et de protection sociale continuent de prédominer.

Les systèmes de soutien et de solidarité familiaux ou communautaires, datant souvent d'avant la colonisation, demeurent importants sur le plan social et sont étroitement liés, volontairement ou non, aux efforts du gouvernement visant à réduire la pauvreté ou la vulnérabilité. Les transferts et les envois de fonds représentent en moyenne 14 % des revenus dans divers pays de la région (tableau 2.1, chapitre 2). Mais ils n'offrent qu'une protection limitée.

Les mécanismes informels répondent généralement mieux aux petits chocs spécifiques qui touchent uniquement certains individus de la communauté. Leur efficacité tend à s'éroder en cas de chocs graves qui touchent l'ensemble de la communauté, de chocs négatifs à répétition ou de circonstances limitant la capacité ou la volonté de fournir une aide aux personnes qui sont dans le besoin.²⁸⁶ Au mieux, ils offrent uniquement une assurance «partielle», laissant des coûts considérables à la charge des personnes nécessiteuses. La couverture et l'ampleur de la protection ne favorisent pas les pauvres et sont, à l'inverse, plus accessibles aux familles plus riches.²⁸⁷

Pourtant, la fourniture d'une protection sociale formelle doit tenir compte des mécanismes existants, car l'éviction des mécanismes informels peut réduire les bienfaits sociaux induits par la protection sociale et entraîner un gaspillage des ressources si les résultats se limitent à une substitution des programmes.²⁸⁸ Inversement, tirer parti des mécanismes existants et de leurs complémentarités peut permettre d'améliorer le ciblage et les résultats généraux en termes de bienfaits sociaux.

²⁸⁶ Platteau 1991; Fafchamps et Lund 2003.

²⁸⁷ Azam et Gubert 2006; Barrett et al. 2001.

²⁸⁸ Morduch 1999.

Les systèmes de sécurité sociale des pays à revenu intermédiaire et des pays riches sont habituellement fondés sur l'emploi, les cotisations des employeurs et des employés permettant de constituer les réserves nécessaires. Mais dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la part de la population active travaillant dans le secteur formel reste très faible. Le principal moyen de subsistance consiste à exercer une activité indépendante, soit dans l'agriculture, soit dans le secteur informel.

Plus de la moitié de la population de l'Afrique subsaharienne dépend d'un emploi dans l'agriculture. Dans certains des pays les plus pauvres, ce chiffre est encore bien plus élevé: en Éthiopie, par exemple, près de 80 % de la population vit d'une petite exploitation agricole. Même dans les secteurs non agricoles, les estimations les plus récentes indiquent que l'emploi informel (défini par l'absence de contrat écrit ou de protection sociale) représente environ 70 % de l'ensemble des emplois non agricoles.²⁸⁹ Contrairement à d'autres régions du monde, l'une des grandes caractéristiques de l'emploi informel en Afrique subsaharienne est qu'il se compose principalement de travailleurs indépendants (ces derniers et les travailleurs familiaux non rémunérés étant estimés à plus de 70 %), tandis que les emplois rémunérés (même à titre occasionnel) représentent un faible pourcentage du total des emplois, sauf en Afrique du Sud et au Kenya (tableau 5.1).

Dans de tels contextes, les obstacles qui entravent le développement des régimes d'assurance sociale par répartition sont importants. Une assurance sociale reposant sur l'emploi se traduirait par une couverture relativement limitée et laisserait de côté la plupart des populations pauvres et rurales: d'autres modèles sont donc également nécessaires. En conséquence, le modèle des pays riches consistant à fonder la protection sociale principalement sur les systèmes de sécurité sociale liés à l'emploi formel n'est pas applicable en Afrique, mais, comme nous le verrons ci-dessous, l'expansion des systèmes formels de sécurité sociale, éventuellement en combinaison avec des microassurances, pourrait servir de base pour la mise en place d'une protection sociale plus complète.

Tableau 5.1: Situation de l'emploi informel dans l'emploi global, par pays et par régions, années 90 et années 2000

Régions/pays	Pourcentage de travailleurs indépendants dans l'emploi informel
Années	Années 90-2000
Afrique subsaharienne	71,7
Bénin	95,4
Burkina Faso	86,9
Tchad	92,7
Guinée	95
Kenya	42
Mali	(78,1)
Mauritanie	72,8
Mozambique	63,3 (73,2)
Afrique du Sud	25,2 (20,8)
Amérique latine	61,2
Asie du Sud et du Sud-Est	57,4

Source: Charmes 2010.

5.1.2 LE RÔLE PERMANENT DES PROGRAMMES DE FILET DE SÉCURITÉ POUR RÉPONDRE AUX SITUATIONS D'URGENCE

La deuxième caractéristique de la protection sociale en Afrique concerne les mesures politiques destinées à fournir, ponctuellement, des moyens de subsistance, généralement suite à des crises. Les programmes d'urgence et de lutte contre la famine, si communs au cours des dernières décennies, en sont des exemples classiques. Ces programmes de «filet de sécurité» prennent principalement la forme d'une aide alimentaire et humanitaire: il s'agit de fournir de la nourriture, des abris temporaires, de l'eau potable et des services de santé de base aux «victimes» de la guerre civile et des crises environnementales. Ces programmes sont importants pour la survie, mais ils sont généralement temporaires et présentent un intérêt limité pour les systèmes de protection sociale à long terme. Ils ne créent pas d'obligations permanentes (pour les gouvernements) ou de droits (pour les individus).

Dans de rares cas, la nécessité d'un soutien à long terme à la suite de situations d'urgence a donné lieu à des approches plus systématiques visant à transformer les programmes de filet de sécurité en programmes de protection sociale plus complets, dont les caractéristiques ne se limitent pas au secours aux sinistrés. Un exemple significatif est le plus grand programme de travaux publics en

²⁸⁹ Charmes, 2010.

Afrique, qui est au cœur du PSNP en Éthiopie. Ce programme qui a été mis en œuvre lors de la période de sécheresse de 2002-2003, a diminué le risque de famine grâce aux opérations de secours du gouvernement avec le soutien de donateurs. Actuellement, le PSNP fournit régulièrement des fonds (ou des vivres contre du travail) à environ 8 millions de personnes pendant la période de sécheresse.

Même si ce n'est pas une pratique courante, des politiques publiques de même type sont apparues dans le sillage de la crise alimentaire et énergétique de 2007-2009. De nombreux pays ont alors mis en place ou développé des programmes de filet de sécurité, y compris des travaux publics (comme en Afrique du Sud, en Tanzanie, au Nigeria et en Éthiopie).²⁹⁰ Toutefois, leur architecture et leur fonctionnement à long terme, dans le cadre de mécanismes de protection sociale plus durables et complets, doivent faire leurs preuves.

5.1.3 ÉVOLUER VERS DES PROGRAMMES D'AIDE SOCIALE CIBLÉS GRÂCE À DES EXPÉRIENCES PILOTES

Malgré la prépondérance continue des programmes de filet de sécurité pour répondre aux situations d'urgence, certains décideurs ont reconnu la nécessité de s'intéresser davantage à la pauvreté chronique qu'aux situations passagères, surtout lorsqu'une part importante des interventions d'urgence semblent orientées vers les mêmes destinataires chaque année. Une approche consistant à fournir une aide sociale s'est donc imposée. Il s'agit d'une approche qui utilise le «ciblage de la pauvreté» et qui concerne les individus ne parvenant jamais à atteindre la sécurité alimentaire de base. Dans cette optique, il serait possible de prévoir le soutien dont les familles souffrant de pauvreté chronique ont besoin et de leur fournir des transferts réguliers.

Ce changement a été associé à l'abandon des programmes alimentaires au profit des transferts de fonds. Ce choix a été motivé par le fait que la remise de fonds est plus efficace que la fourniture de vivres, qu'elle favorise plus le développement des marchés locaux de produits alimentaires, qu'elle préserve le libre choix des bénéficiaires quant à leurs dépenses et qu'elle peut utiliser de manière novatrice les technologies électroniques pour remettre les fonds de manière sécurisée et à moindre coût. Plusieurs projets pilotes, tels que le projet Kalomo en Zambie, en 2004, et le programme FACT (programme de transfert de vivres et de fonds «Food and cash transfer») au Malawi, en 2005-2006, correspondent à cette approche. Le programme Hunger Safety Net au nord du Kenya fait également partie de cette ligne de pensée, tout comme LEAP (Livelihoods and Empowerment Against Poverty) au Ghana, même s'il est financé par le gouvernement ghanéen et que les prestations sont soumises à des conditions. Même si ces projets permettent de limiter les situations chroniques de pauvreté extrême grâce à des transferts de fonds, ils révèlent aussi des effets négatifs: les coûts liés au ciblage et l'influence politique.²⁹¹

Jusqu'à présent, bon nombre de ces programmes n'étaient en fait que des projets pilotes, généralement financés par des donateurs et mis en œuvre par des organisations non gouvernementales (ONG) et leur développement n'a pas été systématique, même lorsque les résultats semblaient positifs. En effet, en raison des craintes concernant la dépendance et des préoccupations au sujet de la viabilité de l'enveloppe budgétaire nécessaire pour lutter contre la pauvreté chronique de cette manière, les gouvernements se sont montrés réticents à l'égard du développement ou de l'institutionnalisation de ces transferts ciblés. Cette attitude reflète aussi le manque de soutien politique envers ces programmes de la part d'une grande partie de la population qui est presque aussi pauvre que les bénéficiaires potentiels mais ne profite pas de ces programmes.

5.1.4 UN EFFORT EN FAVEUR D'UN SOUTIEN UNIVERSEL

Les transferts sociaux généralisés, financés par les pouvoirs publics et destinés à des groupes spécifiques et bien définis de la population, sont universels dans le sens où ils s'appliquent à tous les citoyens qui remplissent les critères d'admissibilité. Certaines publications les considèrent comme «catégoriels» car ils visent une catégorie bien définie de personnes plutôt que l'ensemble de la population. Cette approche de protection sociale, enracinée dans une vision orthodoxe de la sécurité sociale, vise à fournir une protection en fonction des principaux risques du cycle de vie (vieillesse, enfance et handicap).

Dans cette optique, un groupe d'États d'Afrique australe et d'États insulaires (Botswana, Lesotho, Île Maurice, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland) se sont dotés d'un système de pensions par capitalisation et universel (ou très peu ciblé) et, dans certains cas, d'allocations pour enfant à charge et de prestations d'invalidité, consacrés comme des droits par la loi.

Par rapport à l'approche ciblée sur la pauvreté, ces transferts permettent de surmonter d'importantes limites sociales et politiques. Leur caractère (quasi) universel favorise un soutien plus large des populations, aussi bien parmi les couches les plus aisées et que chez les plus pauvres, permet d'éviter les comparaisons entre personnes qui peuvent exister avec les transferts ciblés et conduire à des divisions sociales, et constitue en outre un levier politique. Mais ce même caractère universel augmente le coût des programmes, parce que les individus qui n'ont pas besoin de tels transferts en bénéficient. En outre, une définition imparfaite des catégories peut entraîner des déficiences dans le système de protection sociale.

²⁹⁰ Banque mondiale, 2010.

²⁹¹ Ellis 2010.

5.2 DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE SOCIALE AU MOYEN DES PROGRAMMES EXISTANTS DU SECTEUR FORMEL OU DES MICROASSURANCES

La plupart des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne disposent depuis longtemps de systèmes par répartition d'assurance sociale qui se réfèrent souvent aux systèmes mis sur pied à l'époque coloniale. Leur principale caractéristique est que très peu de personnes sont couvertes par les systèmes formels de sécurité sociale (pas plus de 5 à 10 % de la population active). Cette couverture prend surtout la forme de pensions pour les fonctionnaires et les employés des grandes entreprises privées (formelles).²⁹² En parallèle, des initiatives de microassurance offrent des solutions pour l'assurance sociale des populations pauvres qui sont fondées sur le marché, basées sur des cotisations et adaptées à leurs besoins. Les contraintes liées au simple développement des programmes du secteur formel sont considérables, mais le renforcement des systèmes basés sur des cotisations, éventuellement en conjonction avec des systèmes de microassurance fondés sur le marché, peut permettre de compléter les efforts déployés pour étendre l'aide sociale.

5.2.1 TIRER PARTI DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE DU SECTEUR FORMEL

La plupart des systèmes par répartition couvrent les fonctionnaires et autres travailleurs du secteur formel, qui ne représentent qu'une faible proportion de la population active (tableau 5.1). Par conséquent, ces systèmes couvrent une proportion plus faible de la population active en Afrique subsaharienne que dans toute autre région du monde: les pauvres, le secteur informel et les zones rurales en sont en grande partie exclus.

La sécurité sociale du secteur formel étant tellement limitée, une solution serait de l'étendre à une part importante de la population. Cela reste difficile, car une grande partie de la population active africaine travaille soit à son compte (comme les agriculteurs ou les travailleurs du secteur informel), soit sur la base d'un contrat de travail non écrit dans le secteur informel. Prenons l'exemple de la Namibie. La loi sur la sécurité sociale (Social Security Act) de 1994 a donné aux travailleurs indépendants la possibilité de cotiser volontairement à la sécurité sociale. Cependant, les employeurs informels n'étant pas en mesure de fournir la cotisation légalement exigée de l'employeur, une double cotisation des travailleurs est nécessaire, ce qui entraîne une faible participation.

Certains programmes tentent d'intégrer l'assurance sociale du secteur formel à un système de protection sociale à plus grande échelle. C'est le cas de la Caisse de sécurité sociale et d'assurance nationale (Social Security and National Insurance Trust) du Ghana, qui a créé un fonds pour le secteur informel. Auparavant, le système de sécurité sociale excluait 80 % de la population active du pays. Un premier programme de caisse de sécurité sociale, fondé sur des cotisations volontaires, a permis d'améliorer la sécurité des travailleurs du secteur informel en fin de carrière grâce à des pensions de vieillesse. Mais en raison d'incitations inappropriées et d'une sensibilisation médiocre, peu de personnes y ont participé. Plus tard, la Caisse a identifié une demande forte pour l'épargne-retraite dans le secteur informel et a donc lancé un programme pilote en juin 2005. Celui-ci semblant rencontrer un certain succès, elle a ensuite créé un fonds pour le secteur informel en février 2008. Le succès du fonds découle des dispositions qui permettent aux participants d'utiliser leur épargne comme garantie et d'avoir accès à des microcrédits à des fins productives.

Dans certains contextes, il est possible d'intégrer les programmes d'assurance sociale du secteur formel dans un cadre de protection juridique et sociale plus vaste, en vue d'y inclure des groupes qui en seraient exclus autrement. Cela a été possible pour les employés de maison en Afrique du Sud: suite à des changements législatifs, plus de 600 000 employés de maison ont été inscrits au Fonds de chômage entre 2003 et 2008. Cette extension de la couverture s'explique par une sensibilisation accrue du public au renforcement des droits ainsi que par la volonté de respecter et d'utiliser les nouveaux mécanismes (encadré 5.2).

Encadré 5.2: Extension de la protection sociale aux travailleurs du secteur non formel: recherche internationale d'une solution de remplacement

Marius Olivier, directeur de l'International Institute for Social Law and Policy

En 2006, la Conférence internationale du Travail a adopté la recommandation 198 sur la relation de travail, qui contient un certain nombre de dispositions pertinentes pour l'extension de la couverture au secteur informel. Cette recommandation exige l'adoption par les États membres de mesures visant à:

- combattre les relations de travail déguisées (article 4, point b));
- assurer la protection des travailleurs salariés impliqués dans des relations avec plusieurs parties (article 4, point c));
- assurer une protection efficace des travailleurs touchés par l'incertitude quant à l'existence d'une relation de travail (article 5);



²⁹² Dans certains pays d'Afrique subsaharienne à revenu intermédiaire, tels que l'Île Maurice et l'Afrique du Sud, la couverture de l'assurance sociale varie entre 40 et 60 %, des chiffres qui sont comparables à ceux des pays à revenu intermédiaire d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique du Nord.

- appliquer des mesures aidant à déterminer l'existence d'une relation de travail et à faire la distinction entre un travailleur salarié ou indépendant (article 11);

L'application de la recommandation est limitée car elle ne couvre pas toutes les relations impliquant l'exécution d'un travail. Par exemple, un travail effectué au titre d'un véritable contrat indépendant n'est pas considéré comme une relation de travail.

D'autres dispositions conceptuelles et institutionnelles, liées à des mesures réglementaires appropriées, sont envisageables. Dans les pays développés et en développement, des ajustements statutaires dans diverses juridictions étendent progressivement le champ d'application du droit du travail aux personnes travaillant sous la subordination et la dépendance d'une autre personne. La révision de la législation sur la sécurité sociale est nécessaire afin de garantir que cet élargissement conceptuel s'applique aussi à la sécurité sociale.

Il convient également de reconnaître qu'une extension significative de la couverture de sécurité sociale aux travailleurs du secteur informel nécessite l'adoption d'une série de mesures institutionnelles complémentaires. Se limiter à étendre les dispositions en matière d'assurance sociale sans les adapter au contexte spécial de l'économie informelle n'a pas particulièrement été une réussite, comme le démontrent certaines expériences en Afrique. Les mesures d'aide sociale sont essentielles, aussi (idéalement) pour ouvrir la voie à l'extension de l'assurance sociale à long terme. Les pensions de vieillesse en Afrique du Sud suivies par l'introduction systématique de mécanismes de pension sociale fondés sur l'assurance constituent un exemple intéressant.

Les dispositions informelles relevant d'une initiative personnelle (ascendantes) qui sont couronnées de succès sont tout aussi importantes, pour autant que les cadres institutionnels soient assez développés et organisés. L'extension à grande échelle de la couverture à tout ou une grande partie de l'économie informelle peut être possible et même nécessaire, à partir du moment où les instruments sont choisis et mis au point avec soin, l'extension et les mesures permettant d'y parvenir ont été mûrement réfléchies, des stratégies de consultation et de sensibilisation du public ont été adoptées et les capacités institutionnelles et budgétaires requises sont en place.

En revanche, des stratégies sectorielles intégrant des solutions, des dispositions et des prescriptions spécifiquement conçues pour un groupe particulier de travailleurs de l'économie informelle pourraient permettre d'étendre la couverture. Souvent, cela ne peut se faire que progressivement.

La réussite de l'extension exige que le groupe concerné soit assez grand, présente des caractéristiques relativement homogènes et nécessite clairement une protection, comme c'est le cas des employés de maison en Afrique du Sud. Même ainsi, la volonté politique, la détermination politique et la sensibilisation et la persuasion du public, soutenues par des stratégies de consultation et, si possible, un certain soutien international, sont essentiels à l'extension de la protection.

Il peut également être nécessaire de créer des modes de cotisation, des critères d'admissibilité et des prestations spécifiquement adaptés à l'économie informelle dans son ensemble ou à certains secteurs particuliers. Les cotisations doivent tenir compte de la capacité limitée des travailleurs pauvres et des personnes qui travaillent de façon intermittente. Les subventions du gouvernement destinées à compenser les faibles cotisations des travailleurs pauvres sont cruciales, comme pour l'assurance maladie communautaire en Tanzanie. En outre, il pourrait être utile d'établir des barèmes de revenus flexibles pour calculer les cotisations.

En ce qui concerne les prestations, il est important d'envisager des offres sur mesure qui prévoient une gamme et un niveau minimaux de prestations pour les travailleurs informels (par exemple sur la base du secteur). Cela vaut pour les programmes de groupes relevant aussi bien d'initiatives personnelles que de l'État. Il pourrait aussi être prudent d'étendre progressivement les prestations. Ici encore, certaines prestations versées aux employés de maison en Afrique du Sud constituent des exemples utiles.

Source: Olivier 2009.

La couverture maladie est un autre domaine dans lequel des initiatives peuvent être mises en place, en s'appuyant sur des programmes du secteur formel. Pour de nombreux travailleurs indépendants ou du secteur informel, une couverture maladie de base constitue généralement la priorité sur le plan de la sécurité sociale.²⁹³ Partout en Afrique subsaharienne, les gouvernements reconnaissent l'importance de l'accès universel aux soins de santé, mais aussi la nécessité de disposer de modèles financiers viables. Par conséquent, pour étendre la couverture maladie universelle en utilisant la protection sociale, il peut se révéler nécessaire d'associer judicieusement les régimes par répartition obligatoires d'assurance sociale, en incluant les travailleurs du secteur informel, à des aides sociales fondées

²⁹³ Van Ginneken 2010.

sur la fiscalité pour les personnes dont les revenus ne leur permettent pas de cotiser,²⁹⁴ ainsi qu'à d'importantes quantités de ressources, provenant de l'aide et de la fiscalité, destinées à financer les infrastructures de santé et les coûts afférents.

Certains pays ont tenté de mettre sur pied une assurance maladie universelle grâce à un régime obligatoire prévu par la législation nationale.²⁹⁵ Au Rwanda, les cotisations ne dépendent pas de la situation professionnelle et une couverture quasi universelle est en place; le cas du Ghana sera examiné plus loin.²⁹⁶ Le Gabon suit également cette voie. Avant la guerre civile, la Côte d'Ivoire a eu recours à la même stratégie.

Beaucoup d'autres pays visent une couverture universelle, sans toutefois assurer toutes les catégories. Un modèle standard distingue l'assurance obligatoire pour le secteur formel, l'assurance volontaire pour les groupes du secteur informel qui sont en mesure de régler leurs cotisations et des exonérations de cotisations ou des fonds pour les plus pauvres. Ces systèmes existent au Kenya, au Mali, au Sénégal et en Tanzanie. Certains systèmes de santé officiels s'adressent aujourd'hui à d'autres personnes, en plus des bénéficiaires initiaux. Au Kenya, le Fonds national d'assurance hospitalisation fournissait à l'origine une assurance hospitalisation obligatoire pour les fonctionnaires, avant d'être étendu dans un premier temps aux travailleurs du secteur privé puis, plus récemment, à d'autres groupes, indépendamment de leur situation économique. La Tanzanie envisage actuellement d'adopter des programmes similaires.

L'efficacité de ces programmes n'est pas assurée, car leur ouverture à des personnes hors secteur formel sans essayer d'affilier et d'intégrer de nouveaux membres est peu susceptible de porter ses fruits, même si l'ensemble des prestations semble profiter à de nombreuses personnes. En outre, la réussite des initiatives d'assurance sociale dans le secteur de la santé dépend toujours de la qualité de la prestation des services de santé. Même dans les régimes obligatoires étendus du Ghana et du Rwanda, les cotisations représentent moins de 10 % du budget de la santé.²⁹⁷

5.2.2 EXTENSION DE L'ASSURANCE SOCIALE FONDÉE SUR LE MARCHÉ OU LA COMMUNAUTÉ

Un autre modèle repose sur des systèmes fondés sur le marché ou la communauté, plutôt que sur les systèmes existant dans le secteur formel. Ces systèmes ont été activement étudiés au cours des dernières décennies, surtout en matière de santé. Inspirés par les systèmes sociaux d'assurance maladie européens, de nombreux pays africains ont commencé à mettre en place des modèles d'assurance maladie fondés sur la communauté, principalement à partir de la fin des années 80.

L'assurance maladie fondée sur la communauté est gérée par les organisations communautaires au sens large et comprend notamment des programmes administrés par des établissements de santé, des ONG, des syndicats, des communautés locales, des collectivités locales ou des coopératives, afin de partager les risques financiers liés aux dépenses de santé individuelles et de faciliter la participation des ménages à faible revenu au système de santé.²⁹⁸ Les personnes s'affilient volontairement à une association à but non lucratif et versent des cotisations régulières pour accéder aux services de santé ou être remboursées des frais qu'elles ont avancés. En général, elles choisissent collectivement les services et les cotisations. Dans la plupart des cas, il n'existe aucun bouclier fiscal et le gouvernement n'intervient pas pour soutenir financièrement ces risques (encadré 5.3).

Encadré 5.3: L'assurance maladie fondée sur la communauté en Afrique

En Afrique subsaharienne, la majorité des systèmes d'assurance maladie fondés sur la communauté ont vu le jour pour répondre à l'instabilité politique, à des contraintes économiques et à l'absence de protection sociale formelle pour les populations vulnérables. En raison d'une forte tradition francophone, les «mutuelles de santé» sont plus fréquentes en Afrique centrale et occidentale qu'ailleurs sur le continent. Au Sénégal, les systèmes d'assurance maladie fondés sur la communauté sont ancestraux; en République démocratique du Congo et en Guinée, les mutuelles de santé ont vu le jour dans la seconde moitié des années 80, principalement en raison de la suppression du financement gouvernemental accordé au secteur de la santé et de la nécessité qui en a découlé de trouver d'autres ressources. Tous les programmes de mutuelles au Bénin, au Ghana, au Kenya, au Mali et en Ouganda ont été mis en place dans les années 90. Au Ghana et au Kenya, ils sont nés de la nécessité de stabiliser les revenus des hôpitaux lorsque les frais d'utilisation se sont avérés insatisfaisants et que les subventions gouvernementales ont diminué.

En Afrique, la plupart des systèmes d'assurance maladie fondés sur la communauté sont de petite taille et comptent en moyenne environ 100 bénéficiaires. Même s'il en existe plusieurs milliers, leur petite taille implique une couverture faible. Ainsi, on estime le nombre de personnes qui en bénéficient à seulement 8,2 % de la population ciblée. Même s'ils s'appuient souvent sur les ►►

²⁹⁴ Ron 2010.

²⁹⁵ Letourmy 2010.

²⁹⁶ Annycke 2009; Samson 2009.

²⁹⁷ Letourmy 2010.

²⁹⁸ Jutting 2009.

valeurs de solidarité traditionnelles, il s'agit de groupes d'assurance. Une grande partie des cotisations sert à régler les dépenses de santé: les coûts administratifs représentent entre 5 et 10 % des dépenses totales des systèmes d'assurance maladie fondés sur la communauté.

Les mutuelles sont en mesure de répondre à bon nombre des défis associés à l'assurance des pauvres. Ces programmes, grâce à leur simplicité, leur accessibilité et leur gestion locale, permettent de réduire les problèmes de sélection discriminatoire en regroupant les personnes selon leur niveau de risque et en les assurant en tant que groupe. Ils présentent aussi une tradition de gouvernance relativement démocratique en donnant la possibilité à leurs membres de participer à des réunions de groupe en vue d'élire les dirigeants du programme et en offrant un service bénévole. Ils peuvent ainsi améliorer l'accès aux soins des travailleurs à faible revenu des secteurs rural et informel, améliorer les normes de santé de la communauté et prévenir les risques sanitaires.

Certains inconvénients peuvent entraver la réussite de leur élargissement. De nombreux exemples ont souligné leur faible capacité de gestion, un manque de ressources à mobiliser, des coûts initiaux élevés, l'exclusion fréquente des personnes très pauvres et un fonds de risque généralement faible, de sorte que l'assurance est coûteuse ou rarement viable.

Source: Tabor 2005; Jutting 2009.

Les systèmes d'assurance maladie fondés sur la communauté sont des exemples de mécanismes de microassurance que l'on définit généralement comme des dispositifs offrant un produit d'assurance accessible aux ménages à faible revenu. Ces dispositifs peuvent être proposés par des organismes de microfinance, des programmes fondés sur la communauté ou d'autres types de mutuelles, des banques, des assureurs commerciaux privés et des ONG. Ils offrent une protection sociale équivalente fondée sur des cotisations, mais utilisent des systèmes fondés sur le marché ou la communauté. D'après une estimation récente du Fonds pour l'innovation en micro-assurance de l'Organisation internationale du Travail, qui repose sur l'analyse de plus de 500 programmes, près de 15 millions de personnes en Afrique subsaharienne, soit 2,6 % de la population vivant avec moins de 2 dollars par jour, bénéficiaient d'une couverture de microassurance.²⁹⁹ Environ 56 % de ces personnes se trouvaient en Afrique du Sud, où les assurances obsèques et les assurances-vie sont largement répandues, même dans les familles pauvres. Les assurances créance en cas de décès (utilisant l'assurance vie pour garantir les prêts de microfinance) représentent la majeure partie des 6,5 millions de politiques de microassurance qui existent dans le reste de l'Afrique subsaharienne, suivies de l'assurance-vie, des polices d'assurance maladie (y compris l'assurance maladie fondée sur la communauté) avec moins de 2 millions d'assurés, puis de seulement un nombre restreint d'assurances des biens ou d'assurances agricoles.³⁰⁰

Ces chiffres peu élevés indiquent qu'il est difficile d'utiliser des modèles fondés sur l'assurance pour inclure les groupes les plus pauvres. Comme expliqué au chapitre 2, certains problèmes sont bien connus, mais n'en restent pas moins difficiles à résoudre: l'assurance est un sujet complexe nécessitant une très bonne éducation et compréhension des consommateurs. Elle requiert aussi de la confiance, car les clients commencent par se départir de leur argent dans l'espoir qu'un paiement intervienne si la situation négative visée par l'assurance se produit. Ces problèmes, qui ne sont pas propres à la microassurance, sont susceptibles d'influencer toute tentative visant à étendre l'assurance sociale par cotisation volontaire. Un nombre croissant d'organismes de microfinance manifestent leur intérêt pour ces produits et acquièrent de l'expérience en matière d'assurances créance en cas de décès. Des produits d'assurance plus variés destinés aux pauvres sont par conséquent susceptibles de voir le jour et d'être proposés.

Les gouvernements et les donateurs peuvent stimuler ces programmes. Une possibilité, déjà mentionnée, est de les rendre obligatoires et de les subventionner fortement, dans le cadre d'un effort visant à élargir la couverture universelle, comme au Ghana et au Rwanda. Même sans un tel soutien, il demeure important d'élargir les systèmes de cotisation volontaire à l'aide d'assurances. En effet, cela peut constituer une étape essentielle pour développer des systèmes de protection sociale viables. Premièrement, il peut être important de réserver un traitement spécial aux plus pauvres en raison de la nécessaire régularité des cotisations. Mais, pour éviter de compromettre la viabilité du fonds de risque, ce traitement exigerait le soutien du gouvernement ou des donateurs. Deuxièmement, une aide pourrait être fournie pour élargir le fonds de risque, par exemple en mettant en commun les risques des différents programmes,³⁰¹ en facilitant l'accès à la réassurance par des compagnies d'assurance privées ou en garantissant la viabilité des programmes par la fiscalité ou l'aide. Troisièmement, les gouvernements ou les donateurs pourraient s'engager à soutenir de tels programmes pour éviter leur effondrement suite à d'importants chocs liés entre eux, notamment la sécheresse ou pendant les crises économiques, en garantissant leur capital ou par d'autres moyens.³⁰² Au moins aussi importants que le soutien direct, une réglementation et un suivi appropriés seraient utiles, tout comme le serait une expertise administrative et technique.³⁰³

²⁹⁹ Matul et al. 2010.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Tabor 2005, p. 49.

³⁰² Jutting 2009.

³⁰³ Tabor 2005, p. 49.

5.3 TIRER DES ENSEIGNEMENTS DES EXEMPLES AFRICAINS POUR METTRE EN PLACE UNE PROTECTION SOCIALE

Cette section examine brièvement cinq exemples de programmes de protection sociale en Afrique subsaharienne. Ils ont été choisis non pas parce qu'ils doivent être mis en place partout, mais parce qu'ils remplissent certaines conditions préalables permettant d'assurer leur réussite et qu'ils s'attaquent à des problèmes concrets de façons qui semblent convenir au contexte. Ils illustrent ce qu'il est possible de réaliser pour mettre en place des systèmes de protection sociale plus complets en Afrique (tableau 5.2).

Tableau 5.2: Enseignements tirés de certains programmes de protection sociale en Afrique subsaharienne

Pays	Description		Conditions préalables			Répercussions			
	Programme	Description	Viabilité financière	Administration et institutions	Engagement politique	Liens et synergies	Pauvreté	Inclusion/exclusion	Facteurs externes
Lesotho	Pensions de vieillesse 2004	Pension de vieillesse universelle non contributive	Estimée à moins de 2 % du PIB	Administré par le ministère des finances et de la planification du développement, avec une unité spéciale entièrement responsable de ces travaux	Tire toutes ses racines dans le programme politique national, puis est devenu un droit par l'intermédiaire de la loi sur les pensions de vieillesse (Old Age Pension Act) de 2005	Fait partie de la stratégie de réduction de la pauvreté et de Lesotho 2020	Aucun élément probant sur la pauvreté, mais en Afrique du Sud, des programmes similaires ont eu des effets significatifs sur les personnes âgées et leurs familles	Stimule l'inclusion des personnes âgées au sein du ménage et de la communauté	Augmente la sécurité alimentaire et sanitaire des ménages. A peu d'incidence sur la création de biens
	Home-grown School Feeding programme (HGSF) 2008	Alimentation scolaire	En 2009, le ministère des finances a alloué environ 5 millions de dollars	Géré par le ministère de l'éducation, en collaboration avec le Programme alimentaire mondial	Élevé. Le gouvernement a pris les rênes du programme qui était auparavant géré par le Programme alimentaire mondial	Connexion entre les politiques du secteur social et la protection sociale	Effet positif sur la qualité de l'alimentation, la santé, la capacité et les performances d'apprentissage et l'assiduité scolaire des enfants	Seuls les districts les plus défavorisés sont ciblés dans les zones arides et semi-arides	Retombées positives sur l'éducation et l'emploi
Éthiopie	PSNP 2005 (programme éthiopien établissant un filet de sécurité pour une production minimale)	Transferts en espèces et en nature (à condition de collaborer au programme de travaux publics)	Le gouvernement ne couvre que 8 % du budget total (soit 1,2 % du PIB), tandis que neuf organismes donateurs fournissent le reste	Administré par les districts. Les fonds sont versés aux participants des districts dont la capacité administrative est supérieure, tandis que des vivres sont proposés dans les districts à «faible capacité» dont les marchés sont déficients	Élevé	S'inscrit dans un programme de sécurité alimentaire intégré qui est mis en œuvre par l'État et comprend la création de biens pour les ménages et des investissements communautaires	Effets modestes mais à la fois moyens et pertinents: amélioration de la sécurité alimentaire (11 %), augmentation du nombre d'exploitations d'élevage (environ 7 %) et renforcement de la capacité des ménages à faire face aux urgences. Les personnes qui ont uniquement reçu des transferts de fonds ont obtenu des résultats moindres que celles qui ont bénéficié de vivres, ou de vivres et de transferts de fonds. Effets plus marqués sur l'accumulation de biens pour les personnes bénéficiant d'un soutien important et complémentaire.	Exclusion des ménages pauvres éprouvant des difficultés à trouver un emploi, en raison de leur incapacité à répondre aux conditions en matière d'heures ou de jours de travail.	Effets positifs sur la sécurité alimentaire, mais faible accumulation de biens
	NHIS 2003 (régime national d'assurance maladie)	Assurance sociale	Financé par la fiscalité intérieure (70 à 75 %), les cotisations du secteur formel (20 à 25 %) et les cotisations du secteur informel (5 %).	Réglementé par le Conseil central du régime national d'assurance maladie qui gère également la Caisse nationale d'assurance maladie. Mis en œuvre dans les régions et les districts	Tire ses racines de la Loi nationale sur l'assurance maladie (National Health Insurance Act) votée en 2003.	Constitue l'un des piliers de la stratégie de protection sociale, est lié à la fourniture de transferts de fonds dans le cadre du programme LEAP (programme du revenu de subsistance contre la pauvreté)	Diminution des dépenses de santé non remboursées	Exclut la plupart des individus appartenant aux quintiles les plus pauvres	La sécurité sanitaire améliore la productivité
Rwanda	VUP 2008 (Programme Vision 2020 Umurenge)	Travaux publics et transferts de fonds	Absorbe 50 % du budget national consacré à la protection sociale	S'appuie sur l'approche participative et communautaire d'Ubuganda	Fort engagement en faveur de la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité grâce à une stratégie intégrée de protection sociale	Constitue l'un des piliers de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté 2008-2012	Les paiements servent à satisfaire les besoins de consommation de base et à stimuler l'épargne. Le nombre de personnes extrêmement pauvres parmi les bénéficiaires a chuté de 40,6 à 9 %.	Lors de la première phase de mise en œuvre, un certain nombre de personnes extrêmement pauvres ont été exclues	Favorise les possibilités d'emploi hors des fermes, améliore l'économie de marché (formelle)

5.3.1 UNE PROTECTION SOCIALE FONDÉE SUR LES COTISATIONS POUR AMÉLIORER LA SANTÉ AU GHANA

Au Ghana, le NHIS (régime national d'assurance maladie) a adapté un modèle classique d'assurance maladie en s'appuyant sur des éléments de l'assurance maladie fondée sur la communauté en vue d'inclure les travailleurs du secteur informel. Les programmes préexistants d'assurance maladie fondés sur la communauté, en place dans 57 des 138 districts, influencent et orientent le programme national d'assurance.³⁰⁴

Le NHIS est une forme intermédiaire d'assurance maladie qui implique un système d'assurance sociale financé par les cotisations des salariés du secteur formel (et dans une moindre mesure du secteur informel) et par des subventions du gouvernement pour les personnes qui ne sont pas en mesure de cotiser. Mis en œuvre en 2005, il vise à fournir à tous les citoyens un accès à des soins de qualité, à minimiser les dépenses non remboursées, à réduire les causes de mortalité et à contribuer ainsi directement à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement 4, 5 et 6. Il propose des prestations qui couvrent environ 95 % de l'ensemble des problèmes de santé signalés dans le pays. La participation a fortement augmenté, passant de 6,6 % de la population en 2005 à 66,4 % en juin 2010. Ce chiffre est dû en grande partie aux travailleurs du secteur informel et aux personnes exonérées de cotisations (les personnes de moins de 18 ans et de plus de 70 ans, soit respectivement 29,2 % et 55 % des participants).

Les évaluations empiriques font planer des doutes quant à l'efficacité du ciblage. Le programme tend à inclure davantage de bénéficiaires issus des quintiles les plus riches de la population que de bénéficiaires issus des plus pauvres,³⁰⁵ un phénomène qui s'explique notamment par le coût élevé de l'affiliation.³⁰⁶ En effet, seule une petite partie des personnes les plus pauvres (2,3 %) est affiliée. Le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté étant d'environ 28 %, l'écart est considérable.³⁰⁷

En 2000, le Parti patriotique national est arrivé au pouvoir en promettant d'éliminer les frais d'utilisation et de créer un système d'assurance nationale couvrant 50 à 60 % de la population en 10 ans et une couverture universelle par la suite.³⁰⁸ Un groupe de travail ministériel sur le financement des soins de santé a permis l'adoption en 2003 de la Loi sur l'assurance maladie nationale (National Health Insurance Act; N. 650).³⁰⁹ L'utilisation, en tant que plateforme, des systèmes existants d'assurance maladie fondée sur la communauté a conduit à la mise en place d'un modèle centralisé doté de satellites, avec une autorité centrale et un fonds national destiné à réguler et à subventionner (mais pas à contrôler) un réseau national d'assurance maladie fondée sur la communauté.³¹⁰ Le NHIS (régime national d'assurance maladie) est financé à environ 70 % par l'impôt, grâce à un prélèvement national d'assurance de 2,5 % inclus dans la TVA sur les biens et les services. Il est financé à hauteur d'environ 25 % par les 2,5 % des cotisations de sécurité sociale versées par les employés du secteur formel et par des fonds provenant de la caisse. Le reste est financé par un système de cotisations fondé sur la capacité de paiement et destiné aux travailleurs du secteur informel, les cotisations variant selon les districts.³¹¹

La viabilité financière a posé problème dès le départ. Dans un régime d'assurance «pur», le budget augmente en même temps que le nombre de personnes affiliées, mais avec le NHIS, il augmente en fonction de la hausse de la consommation nationale.³¹²

L'affiliation augmente le nombre d'utilisateurs recevant des soins de santé de la part d'un prestataire de soins médicaux qualifié et les bénéficiaires ont davantage recours à la prévention, notamment en effectuant régulièrement des bilans de santé réguliers ou en recevant des soins prénataux, réduisant ainsi le recours à l'automédication.³¹³ L'efficacité du service s'est également améliorée, réduisant considérablement le nombre de jours d'hospitalisation.³¹⁴ En outre, la réduction des dépenses de santé non remboursées, d'environ la moitié dans certains districts, est l'une des plus grandes réalisations à ce jour.³¹⁵

Enseignements. L'exemple du NHIS montre comment la garantie d'un accès universel aux soins de santé peut être rapidement mise en œuvre si l'appropriation politique est forte au cours du processus. Le gouvernement du Ghana considère la protection sociale comme un investissement dans les services sociaux et sa stratégie nationale semble refléter la demande croissante de la population. Contrairement à d'autres pays qui ont tenté de mettre sur pied des systèmes de santé universels (tels que le Bénin et le Sénégal), il a tiré parti des systèmes fondés sur la communauté, ce qui a facilité l'extension du régime au secteur informel.

³⁰⁴ Rajkotia 2007.

³⁰⁵ Mensah et al. 2010; Brugiavini et Pace 2010.

³⁰⁶ Ce résultat est confirmé par Asante et Aikins 2009, qui ont également conclu que la rareté des informations sur le programme est l'un des principaux facteurs influant sur la participation, en particulier dans les zones rurales.

³⁰⁷ Witter et Garshong 2009. Pourtant, un autre biais de sélection provenant d'une analyse empirique existe: une discrimination importante entre les individus instruits et non instruits, les premiers étant plus susceptibles de s'affilier. USAID 2009; Mensah et al. 2010.

³⁰⁸ R4D 2010.

³⁰⁹ Seuls le Mali (1996) et le Sénégal (2003) avaient adopté une loi sur les mutuelles du secteur de la santé. Toutefois, suite à un règlement promulgué par l'UEMOA en 2009, la plupart des pays francophones d'Afrique travaillent aujourd'hui à l'élaboration de leur propre loi (Letourmy 2010, p. 11).

³¹⁰ R4D 2010, p. 3. La Loi 650 de 2003 fait explicitement référence au fait que le NHIS devrait instituer des mécanismes d'assurance au niveau des districts. Des bureaux ont été créés au niveau des régions et des districts dans le but de décentraliser le fonctionnement du programme.

³¹¹ Les cotisations ont été calculées en divisant les frais d'utilisation annuels nationaux par la population totale (soit un chiffre d'environ 4 USD par habitant et par an). En outre, étant donné que le nombre de personnes exonérées de cotisations était à peu près identique au nombre de personnes non exonérées, le chiffre a été doublé pour atteindre 8 USD (Rajkotia 2007).

³¹² Witter et Garshong 2009.

³¹³ Mensah et al. 2010; Brugiavini et Pace 2010.

³¹⁴ USAID 2009.

³¹⁵ Asante et Aikins 2009.

5.3.2 DES PRESTATIONS UNIVERSELLES POUR LES GROUPES VULNÉRABLES: LES PENSIONS SOCIALES AU LESOTHO

Au Lesotho, le programme de pensions de vieillesse - entièrement créé et financé au niveau local - montre que même les pays à faible revenu peuvent fournir des transferts de fonds réguliers à certaines catégories de la population,³¹⁶ grâce à un système de pensions harmonisé et intégré.

Ce programme universel et par capitalisation, annoncé par le Congrès du Lesotho pour la démocratie en avril 2004, a officiellement débuté six mois plus tard. En janvier 2005, il a été officiellement consacré comme droit dans le cadre de la loi sur les pensions de vieillesse, ce qui fait du Lesotho l'un des quelques pays d'Afrique subsaharienne à fournir un système de pensions universel et par capitalisation, et le seul État à le faire parmi les pays les moins développés (avec le Népal).³¹⁷ L'introduction de ce programme totalement local est clairement liée aux pensions sociales de l'Afrique du Sud voisine, desquelles elle s'inspire. En mars 2009, on comptait 78 064 bénéficiaires affiliés,³¹⁸ dont 60 % de femmes.³¹⁹

L'admissibilité est fondée sur l'âge et la citoyenneté: tous les citoyens affiliés de plus de 70 ans qui ne reçoivent aucune autre forme de pension ont droit à une allocation mensuelle, qui, en 2004, était égale à 150 maloti (25 USD), soit deux maloti de plus que le seuil de pauvreté national. Lors des élections législatives de 2007, les pensions de vieillesse se sont invitées dans le débat politique, et avec la réélection du Congrès du Lesotho pour la démocratie, le ministre des finances a annoncé une augmentation de 33 % des transferts de fonds (à 200 maloti, soit 29 USD par mois à l'époque). Une nouvelle augmentation (à 300 maloti, soit 42 USD) a été approuvée en avril 2009. Au Lesotho, la tranche d'âge ciblée et la valeur des transferts de fonds diffèrent considérablement de celles des autres pays dotés d'un système de pensions par capitalisation. Au Botswana, les prestations de retraite sont plus restrictives avec des pensions de 220 pula (environ 32 USD) pour les citoyens résidents de plus de 65 ans, tandis qu'en Namibie, l'âge de la retraite est de 60 ans et le montant des pensions est d'environ 60 USD (500 NAD). En Afrique du Sud, il est plus généreux et s'élève à 1080 ZAR (environ 130 USD) pour les retraités admissibles de plus de 60 ans.

Lorsque les pensions de vieillesse ont été mises en place, le Lesotho accusait une baisse des envois de fonds et enregistrait des taux élevés de chômage et d'infection par le VIH/SIDA. Le gouvernement a accordé de l'importance à la protection sociale dans le cadre de Lesotho 2020 et de la stratégie de réduction de la pauvreté. Les pensions (de même que la gratuité de l'enseignement primaire, les subventions aux traitements médicaux et les transferts de fonds aux plus pauvres) s'inscrivent dans la «philosophie égalitaire de redistribution du gouvernement».³²⁰

Contrairement aux processus conditionnés par l'offre en Afrique du Sud et en Namibie, où les pensions sociales ont été mises en place pour répondre à des besoins particuliers, soutenir des groupes d'intérêts spécifiques ou sauvegarder les positions politiques des gouvernements,³²¹ le système par capitalisation des pensions de vieillesse au Lesotho semble avoir été motivé par des questions d'équité, avec le ferme soutien du gouvernement, et par la géopolitique régionale. Il faisait partie du manifeste politique du Congrès du Lesotho pour la démocratie (et de son prédécesseur) depuis 1993.³²²

L'autonomie du système a été soulignée: pendant le débat parlementaire, le ministre des finances a clairement exprimé son intention de rester indépendant des financements extérieurs et a affirmé que le Lesotho ne pouvait pas «dépendre de l'aide étrangère pour payer les pensions».³²³ Les pensions continuent d'être entièrement financées par des ressources nationales et la communauté des donateurs n'a été informée de leur mise en place officielle qu'en octobre 2004, lors du processus d'affiliation.

Le coût du programme, estimé à environ à 205 millions de maloti en 2008/2009 et à 288 millions de maloti en 2009/2010, ne pèsera peut-être pas excessivement sur le budget, dans la mesure où les recettes fiscales restent élevées.³²⁴ Sa viabilité dépend toutefois de l'évolution démographique, de la dynamique du VIH/SIDA et de la pression exercée par les crises récentes sur le budget national.³²⁵

Au Lesotho, le système de pensions de vieillesse est administré par le ministère des finances et de la planification du développement et une unité indépendante spéciale a la responsabilité exclusive de sa gestion. En règle générale, comme en Namibie, les pensions sociales sont gérées par les ministères des affaires sociales (ministères dont le pouvoir est souvent plus faible).³²⁶

³¹⁶ Ellis et al. 2009.

³¹⁷ Ellis et al. 2009; Devereux et al. 2005, p. 23.

³¹⁸ APRM 2010.

³¹⁹ Devereux et al. 2005, p. 23.

³²⁰ Pelham 2007, p. 18.

³²¹ Voir Pelham 2007, p. 7.

³²² Nyanguru 2007.

³²³ Pelham 2007.

³²⁴ Selon le rapport «Perspectives économiques en Afrique» 2010, le Lesotho affiche l'indice d'effort fiscal le plus élevé, indice qui mesure les performances du pays en terme de recouvrement de l'impôt.

³²⁵ MAEP 2010.

³²⁶ Devereux et al. 2010.

De nombreuses études soulignent que les pensions sociales permettent de réduire la pauvreté chez les personnes âgées et leurs familles. Toutefois, aucune preuve tangible n'est disponible pour le Lesotho. Une petite étude portant sur 215 retraités interrogés après l'introduction du régime de retraite³²⁷ laisse penser que la pauvreté a diminué. Des preuves plus solides concernant un programme similaire en Afrique du Sud montrent qu'elles permettent de réduire la pauvreté et d'améliorer la nutrition des enfants vivant avec des retraités, tout en présentant peu d'effets dissuasifs.³²⁸

Les personnes âgées, qui dépendaient autrefois des autres membres du foyer, apportent désormais elles-mêmes des ressources³²⁹ et participent davantage à la vie de leur ménage et de leur communauté. Une partie de la pension contribue à la prospérité de la famille en couvrant les frais de scolarité. En constituant un flux de trésorerie régulier, les pensions permettent aussi aux ménages de bénéficier d'un meilleur accès aux crédits à court terme pour l'achat de biens, en leur permettant de les rembourser dès que la pension est perçue. Selon le rapport du mécanisme africain d'évaluation par les pairs du Lesotho, bon nombre d'individus pensent que la pension de vieillesse joue un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté et la dépendance des personnes âgées vis-à-vis des autres membres du ménage.³³⁰

Si les prestations doivent être étendues, il convient de renforcer la capacité administrative (par exemple en augmentant le personnel). En outre, compte tenu de leur faible espérance de vie, les personnes âgées plaident en faveur d'un abaissement de l'âge de la population ciblée, comme dans les programmes qui existent en Namibie, en Afrique du Sud et au Swaziland. Toutefois, cela exigerait un effort budgétaire important et pourrait compromettre la viabilité du programme.

Enseignements. Les pensions de vieillesse permettent de réduire la pauvreté et donnent la possibilité aux familles vivant avec des retraités de réduire leur vulnérabilité et d'améliorer leur capital santé et humain, ce qui est particulièrement important dans les pays à forte prévalence d'infection par le VIH/SIDA. Le fait que les pensions soient devenues un enjeu électoral prouve que les citoyens commencent à percevoir les allocations de vieillesse comme un droit et la protection sociale comme un devoir de la part de l'État. Ainsi, le contrat social est redéfini: l'État doit s'acquitter de sa partie du contrat en fournissant un niveau minimal de protection à ses citoyens. En retour, la capacité de l'État à répondre aux besoins de certains de ses citoyens les plus vulnérables peut lui permettre de renforcer sa légitimité. En effet, la mise en place (et la promesse d'augmentation) des pensions de vieillesse par le Congrès du Lesotho pour la démocratie a joué un rôle majeur dans sa réélection en 2007. Une enquête a confirmé que de nombreux électeurs avaient choisi leur parti en fonction de son engagement en faveur du programme de pensions de vieillesse.³³¹

5.3.3 DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE AU RWANDA

L'intégration des programmes de protection sociale au sein d'un plan national est très nette au Rwanda, où le gouvernement est fermement résolu à réduire les faiblesses sociales, économiques et structurelles et s'appuie sur la protection sociale pour asseoir sa stratégie de développement à long terme. Cet engagement fort a donné lieu à des dispositions spécifiques visant à protéger les survivants du génocide et les enfants, contenues dans deux articles (14 et 23) de la nouvelle constitution adoptée en 2003. Les caractéristiques administratives du programme, qui possède des unités décentralisées, font du Rwanda une référence en la matière.

Les efforts du gouvernement visant à renforcer la protection sociale ont débouché en 2010 sur l'élaboration de la stratégie nationale de protection sociale (en attente d'adoption). Le gouvernement cherche à atteindre les objectifs fixés par le programme Vision 2020 et la stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté, pour la période 2008-2012. Selon cette stratégie, la protection sociale universelle permet de renforcer le contrat social entre le gouvernement et ses citoyens.

Le Rwanda peut compter sur une gamme déjà bien développée de programmes de protection sociale, comprenant notamment une assurance maladie universelle (couvrant 91 % de la population), la gratuité de l'enseignement, des transferts sociaux tels qu'un programme de pensions, le programme VUP (programme Vision 2020 Umurenge), le soutien aux survivants du génocide et le programme «une vache par famille». Au cœur de ce système se trouve la décentralisation administrative, assurée par le ministère des gouvernements locaux, de la bonne gouvernance, du développement communautaire et des affaires sociales. *Ubudehe* permet à la communauté de repérer des programmes dans des domaines spécifiques et d'identifier les personnes ou ménages vulnérables.³³²

Au cours des vingt prochaines années, le système national de protection sociale du Rwanda a pour objectif de créer un système offrant une protection sociale minimale, un meilleur accès des personnes pauvres et vulnérables aux services publics et une participation accrue du secteur informel au système de sécurité sociale par répartition.³³³ À moyen terme, il vise à renforcer les programmes existants et à établir une pension de vieillesse universelle pour les personnes de plus de 65 ans. Le gouvernement

³²⁷ Bello et al. 2007.

³²⁸ Voir Woolard et al. 2010 et chapitre 4 pour une synthèse des exemples.

³²⁹ Nyanguru 2007.

³³⁰ MAEP 2010, p. 185.

³³¹ Devereux et al. 2010.

³³² *Ubudehe* est une pratique et une culture traditionnelles visant à résoudre les problèmes de la communauté par une action collective.

³³³ La protection sociale minimale, qui s'appuiera sur les programmes existants, comprendra une pension de vieillesse, une pension d'invalidité, une allocation pour enfant à charge et un programme de travail rémunéré.

a alloué environ 4,7 % du budget au secteur de la protection sociale en 2009/2010, un montant qui devrait atteindre 4,9 % en 2010/2011 et 5,1 % en 2011/2012.³³⁴

Le VUP, qui est au cœur de la stratégie nationale, comporte trois initiatives de base visant à réorienter les programmes de protection sociale vers les populations vulnérables: travaux publics, système de crédit Ubudehe et soutien direct. Actuellement pris en charge par le ministère britannique pour le développement international (DFID), la Banque mondiale et l'Union européenne, il a été lancé en tant que projet pilote en 2008 avec le volet «travaux publics», puis avec les transferts de fonds en 2009. Le système de crédit a été le dernier volet à être mis en œuvre, en février 2010. Le VUP, qui se généralise rapidement, vise à couvrir tous les secteurs³³⁵ du pays d'ici à 2013.³³⁶

Le volet «travaux publics», destiné aux personnes en mesure de travailler, s'appuie sur l'approche participative communautaire d'Ubudehe et incarne les objectifs de décentralisation et les structures définis par le gouvernement. Les communautés identifient les bénéficiaires et proposent des projets communautaires. Dans le cadre de la première phase, 30 secteurs ont été choisis en fonction de leurs caractéristiques socioéconomiques.³³⁷ Dans chaque secteur, les bénéficiaires sont sélectionnés selon deux critères principaux. Premièrement, le ménage doit appartenir à l'une des deux catégories Ubudehe inférieures (personnes vivant dans des conditions indignes ou dans la pauvreté absolue), identifiées dans une évaluation participative de la pauvreté nationale. Deuxièmement, la superficie totale des terres appartenant au ménage ne doit pas dépasser 0,25 hectare. Au cours de la première phase de mise en œuvre, le ciblage a été déficient, et bon nombre de personnes très pauvres ont été exclues.³³⁸

Le VUP affine les ménages admissibles pour qu'ils bénéficient d'un soutien direct ou de travaux publics pendant une période initiale de 12 mois, avant que leur statut ne soit réévalué. S'ils ne répondent plus aux critères d'admissibilité, ils sont exclus du programme et cessent de percevoir les aides. Étant donné qu'il a été établi que tous les ménages ne pouvaient pas sortir de la pauvreté après une seule année de travail, la stratégie nationale de protection sociale 2010 prévoit de créer un système de garantie de l'emploi visant à assurer 100 journées de travail par an, à des salaires inférieurs au marché.³³⁹

L'investissement dans la protection sociale a augmenté depuis la mise en place du VUP. Selon le gouvernement, le VUP exigera 72 USD par personne et par an.³⁴⁰ Au cours de la première année de la phase pilote, on estime que le programme a coûté environ 44 millions d'USD. Les travaux publics absorbent environ la moitié du total en salaires et en équipement, tandis que le reste est consacré au système de crédit (30 %) et aux transferts de fonds (20 %).

Le gouvernement affirme qu'en renforçant les capacités de production, le programme favorise l'emploi hors exploitations agricoles.³⁴¹ En effet, l'argent distribué aux plus pauvres devrait permettre de monétiser et, finalement, de formaliser l'économie. Une première évaluation du programme, commandée par le DFID en décembre 2009, a indiqué qu'une grande partie des revenus transférés aux bénéficiaires satisfait les besoins de consommation essentiels.³⁴²

Une évaluation rapide du programme VUP par Kimetrica International Limited (juillet 2010) a indiqué que le VUP encourage aussi l'épargne. Environ 55 % des bénéficiaires ont épargné une partie de leurs prestations au titre du VUP en vue d'acquiescer des produits alimentaires (53,3 %) ou des outils de production, tels que du bétail (24,5 %), des intrants agricoles (18,3 %) et des services d'éducation (13,1 %). Le même rapport indique que «le nombre de ménages bénéficiaires appartenant aux catégories les plus vulnérables» a considérablement diminué, passant de 41 à 9 %. En effet, les premiers résultats officiels des activités de suivi et d'évaluation présentés en septembre 2010 indiquent que la pauvreté extrême est passée de 39 % en 2006 à 34,5 % en 2009, en grande partie grâce au programme.³⁴³ La réduction de la pauvreté a été plus importante dans les ménages dirigés par des hommes (-6 %), tandis qu'aucune réduction significative n'a été observée dans les ménages dirigés par des femmes (-0,4 %), ce qui soulève des questions sur les sexospécificités du programme.³⁴⁴

Enseignements. C'est l'un des exemples les plus frappants d'un programme entièrement ancré dans la stratégie nationale de développement et bénéficiant d'un engagement fort de la part du gouvernement central. Cela a également conduit les donateurs à s'aligner sur la position du gouvernement, leur permettant ainsi de conserver leur rôle tout en évitant la fragmentation. Le pays a profité de sa structure administrative fortement décentralisée et a mis au point une approche de ciblage novatrice (approche *Ubudehe*) qui tend à améliorer l'efficacité globale des interventions, en évitant les chevauchements et en permettant ainsi d'améliorer l'utilisation des ressources.

³³⁴ Gouvernement du Rwanda 2009 dans McConnel 2010.

³³⁵ Un secteur (Umurenge) est l'entité administrative inférieure au district. La population du Rwanda est répartie en 30 districts et 416 secteurs.

³³⁶ Devereux et Ndejuro 2009.

³³⁷ Gouvernement du Rwanda 2007.

³³⁸ Devereux et Ndejuro 2009.

³³⁹ Le salaire journalier pour les travaux publics oscille entre 700 et 1 000 RWF (environ 2 USD) par jour.

³⁴⁰ Gouvernement du Rwanda 2007.

³⁴¹ Gouvernement du Rwanda 2007.

³⁴² Devereux et Ndejuro 2009.

³⁴³ Asselin 2010 dans Hartwig 2010.

³⁴⁴ Hartwig 2010.

5.3.4 UN SOUTIEN CIBLÉ EN MILIEU RURAL, À GRANDE ÉCHELLE: LE PRODUCTIVE SAFETY NET PROGRAMME EN ÉTHIOPIE

En Éthiopie, le Productive Safety Net Programme (PSNP) est un système de transfert conditionnel de fonds et/ou en nature (sous forme de céréales alimentaires) fondé sur des travaux publics.³⁴⁵ Il comprend également un volet secondaire de transferts directs inconditionnels pour les personnes inaptes au travail, notamment les enfants, les personnes âgées et les personnes infectées par le VIH. Plus de 80 % des bénéficiaires perçoivent des transferts en échange de leur travail et moins de 20 % reçoivent un soutien direct.³⁴⁶ Le PSNP a pour but de réduire la pauvreté à court terme et de développer l'accroissement de biens à long terme. Il dispose d'un budget de 500 millions d'USD pour plus de 8,3 millions de bénéficiaires, ce qui en fait le plus grand programme de travaux publics en Afrique et l'un des plus importants dans le monde entier.

Le gouvernement s'est engagé fermement en faveur du développement agricole et s'efforce de déléguer les appels d'urgence au profit d'une protection sociale prévisible pour les personnes pauvres vivant en milieu rural.³⁴⁷ Il contribue au budget du PSNP à plus de 8 % (environ 1,2 % du PIB) et neuf organismes donateurs fournissent le reste. Depuis 2006, la Commission européenne contribue au programme à hauteur de 160 millions d'euros (ce qui en fait le deuxième plus grand donateur).³⁴⁸

Pour être éligible au programme, il faut avoir subi des pénuries alimentaires continues pendant au moins trois mois au cours des trois dernières années (et donc avoir bénéficié d'aides continues au cours de cette période), et que des individus adultes valides aient travaillé aussi pour les personnes inactives. La ration alimentaire couvre les besoins énergétiques d'une famille moyenne composée de six personnes, à raison de 1 800 kcal par personne et par jour. Le salaire, situé au-dessous des prix du marché, est fixé sur la base d'un équivalent de 3 kg de céréales ou d'un panier alimentaire «complet» (céréales, quelques légumineuses et huile), en échange de huit heures de travail par jour, cinq jours par mois par chaque membre du ménage. La même quantité de nourriture est disponible pour les transferts de soutien inconditionnel destinés aux personnes qui sont dans l'incapacité de travailler.³⁴⁹

Les dépenses en capital et les frais administratifs des projets ne dépassent pas 20 %.³⁵⁰ le programme est mis en œuvre dans huit régions, en particulier dans les zones montagneuses, pendant la «période de famine».³⁵¹ Le PSNP est complété par des programmes de sécurité alimentaire destinés à améliorer le crédit, l'investissement et le soutien technique à l'agriculture dans le cadre d'un programme de création de biens pour les ménages et d'un programme communautaire d'investissements complémentaires, tous placés sous l'égide du programme gouvernemental de sécurité alimentaire (PSA) visant à améliorer la vie des participants et à leur permettre de sortir du PSNP. On considère qu'un ménage est sorti du PSNP lorsqu'il ne reçoit plus de transferts au titre de ce programme et qu'il est en mesure de satisfaire pendant 12 mois à ses besoins alimentaires et de résister aux chocs mineurs. Cependant, les participants montrent généralement de la réticence à sortir du PSNP, car ils y sont peu incités.³⁵²

Le PSNP, en tant que programme de travaux publics destiné principalement à lutter contre l'insécurité alimentaire, présente une particularité: un double mode de versement (en espèces ou en vivres). Certaines études laissent penser que le ciblage du PSNP exclut les ménages pauvres éprouvant des difficultés à trouver un emploi. Peu d'exemples permettent toutefois d'étayer cette hypothèse. Dans tous les cas, lorsqu'il y a un excédent de main-d'œuvre pendant la saison sèche, et que l'importance de la disponibilité des emplois dans le cadre du PSNP se fait le plus sentir, pratiquement aucun marché de l'emploi privé n'existe dans les régions du PSNP. En outre, les petits agriculteurs, qui consomment généralement plus qu'ils ne produisent, et les ouvriers agricoles sans terres sont également susceptibles de demander à participer aux projets du PSNP.³⁵³

Selon des évaluations récentes, le PSNP permet de protéger les biens, dans le sens où ses bénéficiaires voient leurs biens et revenus croître bien plus que les non-bénéficiaires (les exemples reposent sur des données d'un panel non représentatif).³⁵⁴ La croissance des revenus et la croissance des biens (bétail) au cours de la période 2006-2008 pour les personnes percevant des salaires en vivres ont été de 59 % et 62 % respectivement, mais aucun effet similaire n'a été observé pour les participants percevant uniquement des fonds. Avec un panel plus large et plus représentatif au niveau national, Gilligan et ses confrères suggèrent d'autres effets plus modestes (mais pertinents) du PSNP. Entre 2006 et 2008 aussi, ils ont observé une augmentation de la sécurité alimentaire de 11 % (mesurée par l'augmentation du nombre de mois où le ménage ne peut satisfaire à ses besoins alimentaires) et une augmentation de 7 % des exploitations d'élevage.³⁵⁵ Bien que pertinents, ces effets sont nettement inférieurs aux prévisions. Cela peut être lié à l'irrégularité des versements au cours de cette période

³⁴⁵ Au cours des dernières décennies, l'Éthiopie a souffert de l'insécurité alimentaire, ce qui en fait l'un des principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire d'urgence en Afrique. Cette aide d'urgence n'a eu que peu d'effet sur la protection des biens et l'atténuation de l'impact de la sécheresse sur les revenus de millions de personnes.

³⁴⁶ Gebru et al. 2010.

³⁴⁷ Devereux et Guenther 2009.

³⁴⁸ Banque mondiale 2009

³⁴⁹ Sharp et al. 2006.

³⁵⁰ Devereux 2006.

³⁵¹ Hobson 2009.

³⁵² IDL Group 2010.

³⁵³ Koohi-Kamali 2010.

³⁵⁴ Sabates-Wheeler et Devereux 2010; Devereux et Guenther 2009.

³⁵⁵ Gilligan et al. 2009.

du programme ainsi qu'à une épargne des ménages supérieure aux prévisions. Les effets sont plus importants pour ceux qui perçoivent un transfert élevé au titre du PSNP ou bénéficient d'un soutien dans le cadre des autres volets du PSA.

Il existe des exemples de l'effet d'éviction limité des transferts privés, mais peu d'exemples d'un effet dissuasif sur la participation au travail. Une étude réalisée par Save the Children³⁵⁶ dans la région d'Amhara entre janvier 2007 et février 2008 indique que le prix du maïs a augmenté de 2 à 3 birr par jour. Le gouvernement y a réagi en augmentant le salaire du PSNP de 6 à 8 birr par jour. Mais les prix du maïs ont continué d'augmenter, et à la fin du transfert au titre du PSNP pour l'année 2008, au mois de juillet, le salaire de 8 birr ne permettait d'acheter que 1,2 kg de céréales sur les marchés locaux, soit une perte de pouvoir d'achat de 56 % en seulement sept mois pour les ménages les plus pauvres et souffrant le plus de l'insécurité alimentaire dans la région rurale d'Amhara. Dans les régions en état d'insécurité alimentaire, les réponses apportées par le marché local à la hausse des prix des denrées alimentaires ne plaident pas en faveur de l'approche de transferts de fonds adoptée par PSNP au cours de cette période.

La région des Nations, des nationalités et des peuples du sud, qui a été la plus touchée par la hausse des prix des denrées alimentaires en 2008, en est la preuve. Elle comptait parmi les régions les plus performantes dans le cadre du PSNP et était passée presque entièrement aux transferts de fonds en 2007, avant de subir une importante crise alimentaire et de mortalité infantile, suite à l'inflation des prix des produits alimentaires en 2008. Les participants au PSNP ont par conséquent très largement préféré des paiements en vivres.³⁵⁷

Les préoccupations habituelles concernant le possible développement du syndrome de dépendance ont été dissipées par des données empiriques³⁵⁸ qui ne prouvent aucunement que le PSNP entraîne une réduction des investissements dans le bétail ou dans la foresterie. Au contraire, le cheptel et le nombre d'arbres des ménages participant au PSNP sont en augmentation.³⁵⁹ Sur le plan négatif, Gilligan et ses confrères³⁶⁰ signalent des taux de participation relativement faibles pour le volet «travaux publics», des problèmes concernant la régularité du versement des salaires et un taux de participation simultanée au PSNP et aux autres programmes de sécurité alimentaire inférieur aux prévisions. Tous ces exemples mettent en lumière des problèmes administratifs liés à la gestion de ce vaste programme.

Enseignements. En tant que programme de travaux publics visant à lutter contre l'insécurité alimentaire, le PSNP constitue un bon exemple de la transformation d'un programme de filet de sécurité en un régime d'aide sociale. Il a eu une incidence sur la réduction de la pauvreté et l'augmentation des revenus ainsi que sur la protection et l'accumulation de biens. Son soutien direct favorise également l'inclusion sociale, en ciblant certains des groupes les plus marginaux, comme les orphelins. Sa prévisibilité est en partie due au soutien continu des donateurs.

Convenablement modifié, il pourrait être imité à plus petite échelle par d'autres pays d'Afrique subsaharienne, en se limitant par exemple aux régions les plus touchées par l'insécurité alimentaire. Si la sécurité alimentaire est l'objectif principal, il convient de ne pas écarter la possibilité de paiement en espèces et en vivres. Mais sa mise en œuvre ailleurs en Afrique subsaharienne nécessiterait une indexation des fonds sur les paiements en vivres pour éviter les disparités. Le projet FACT au Malawi en est un exemple. Sa caractéristique novatrice, consistant à indexer les transferts de fonds d'un mois donné sur le prix des vivres du mois précédent afin de maintenir la parité entre le prix des aliments et les fonds, permet d'atténuer l'impact de l'inflation des prix des denrées alimentaires.³⁶¹

5.3.5 ATTEINDRE LES ENFANTS VULNÉRABLES: L'ALIMENTATION SCOLAIRE AU KENYA

Au Kenya, dans le cadre du programme Home-Grown School Feeding (HGSF), les entités locales et internationales collaborent pour mettre un terme au cycle intergénérationnel de la faim et de la pauvreté. Il cible les enfants et les agriculteurs locaux, et prévoit également des bénéficiaires secondaires, comme par exemple les commerçants et les cuisiniers locaux, stimulant ainsi l'économie locale grâce à l'approvisionnement public d'une école de la communauté.

Le Programme alimentaire mondial (PAM) gère depuis 30 ans ce type d'interventions au Kenya. Il a progressivement transféré la gestion du programme au gouvernement, transformant ainsi une initiative d'urgence contre la pauvreté et la faim en une intervention durable. En 2008, le ministère de l'éducation a lancé le HGSF en collaboration avec le PAM dans l'objectif de soulager la faim tout en soutenant l'éducation. Le fait que le gouvernement ait pris les rênes du programme peut être considéré comme une déclaration d'engagement et le gouvernement a inclus quelques districts que le PAM avait omis.

Le gouvernement a pour objectif de nourrir un demi-million d'enfants dans les écoles primaires et de toucher 50 000 enfants de plus chaque année (dans les districts arides et semi-arides). Le coût d'un repas scolaire au Kenya était de 11 KES par élève et par jour en 2008, et de 12,4 KES en 2009.³⁶² En début de trimestre, les écoles bénéficiaires perçoivent un transfert de fonds de 7 KES par élève de la part du gouvernement. Les fonds sont transférés directement aux écoles qui achètent des denrées alimentaires produites par les petits agriculteurs locaux.

³⁵⁶ Save the Children 2008.

³⁵⁷ Sabates-Wheeler et Devereux, 2010.

³⁵⁸ Andersson et al. 2009.

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Gilligan et al. 2009.

³⁶¹ Devereux 2008.

³⁶² Signalé dans le PAM 2010.

Le comité de gestion scolaire de chaque établissement bénéficiant de l'aide s'approvisionne en produits alimentaires pour assurer les repas du midi. Il définit également la politique de l'école, aide le directeur à gérer l'établissement et encourage la collecte de fonds et la scolarisation. Un sous-comité s'occupe du stockage des denrées alimentaires et de l'embauche du personnel pour la préparation des repas. Tout cela permet de mettre en relation les communautés locales et les écoles.

Concernant le ciblage, le gouvernement et le PAM définissent les zones où vivent les personnes démunies et déterminent la meilleure manière de les atteindre. Les ressources consacrées à l'alimentation scolaire étant limitées, certains districts prioritaires ont été définis selon un indicateur pondéré tenant compte de l'éducation, de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Ce procédé, qui permet de garantir un ciblage approprié des districts les plus démunis, est utilisé chaque année pour réorienter le programme.

En 2009, le ministère des finances a alloué 400 millions de KSH (environ 5 millions d'USD) et le fonds de contrepartie du gouvernement japonais a ajouté 150 millions de KSH (1,8 million d'USD). Le gouvernement devait allouer la même somme en 2010. Pour que les prix des produits alimentaires de base restent abordables, le gouvernement a créé des incitations visant à accroître la production alimentaire, en investissant dans le secteur agricole et en apportant son soutien aux petits agriculteurs.³⁶³

Aucune évaluation de l'incidence de ce programme n'existe à ce stade. Au Kenya, des programmes antérieurs ont eu des effets positifs sur la qualité de l'alimentation, la fréquentation scolaire et la santé des enfants ainsi que sur leur capacité et leurs performances d'apprentissage. On s'attend à ce que le HGSF ait des effets aussi positifs.³⁶⁴

Enseignements. Les programmes d'alimentation scolaire peuvent contribuer de manière considérable à l'amélioration de la santé ainsi qu'à la fréquentation et aux performances scolaires des enfants. Le programme permet de générer une demande stable et prévisible de nourriture sur les marchés locaux, de créer des occasions pour la communauté d'interagir avec les activités scolaires, d'augmenter les revenus d'un nombre important de petits agriculteurs et d'augmenter l'emploi au sein de diverses communautés. Les repas scolaires permettent aux ménages d'économiser une partie de leur revenu annuel et les produits alimentaires achetés directement auprès des petits agriculteurs permettent aux paysans et aux groupes communautaires de s'assumer, contribuant ainsi au développement local.

5.4 ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉTUDES DE CAS

Les cas analysés démontrent qu'il est possible politiquement, financièrement et administrativement pour les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu d'offrir des programmes de protection sociale dont l'ampleur et la portée étaient auparavant inimaginables, ce qui laisse penser que davantage de pays d'Afrique subsaharienne peuvent envisager de mettre en place des programmes similaires qui correspondent à leurs capacités financières et administratives.

Le contexte spécifique de chaque pays, notamment l'engagement politique et les expériences antérieures, dicte l'adaptabilité des solutions. La volonté politique est cruciale non seulement, dans un premier temps, pour lancer le programme, mais aussi, à long terme, pour s'engager à mettre en place des programmes de protection sociale viables et à les développer.

Dans certains cas, l'engagement du gouvernement a été principalement motivé par la nécessité d'aborder les principales vulnérabilités qui touchent la population, en vue d'assurer leur résistance à long terme. Au Lesotho, les pensions de vieillesse ont été mises en place pour réduire le fardeau qui pèse sur les personnes âgées, tout en offrant un soutien indirect à leurs foyers. En Éthiopie, le PSNP avait pour objectif d'éviter la dépendance à l'aide d'urgence, en fournissant un soutien prévisible visant à réduire la pauvreté chronique et à protéger les biens par la promotion de l'agriculture en tant qu'épine dorsale de la croissance.

Mettre la protection sociale au cœur du programme de développement national peut aussi permettre de renforcer le contrat social entre l'État et ses citoyens et, par conséquent, la légitimité du gouvernement. Au Ghana, le programme phare d'assurance maladie est passé d'une promesse électorale à un droit, protégeant ainsi les plus vulnérables tout en renforçant la responsabilité du gouvernement. Les avantages politiques de l'engagement en faveur de la protection sociale se sont révélés importants: au Lesotho, les pensions de vieillesse ont contribué à la réélection du gouvernement.

Lutter contre la vulnérabilité, accélérer le processus de croissance et développer et engranger des bénéfices électoraux pourraient constituer des incitations en faveur du renforcement actuel de l'engagement politique, notamment la mise en place de stratégies nationales globales de protection sociale en Afrique subsaharienne. Au Ghana, le NHIS ne peut pas être isolé du processus politique plus large qui a débouché sur la stratégie nationale de protection sociale en 2007. Dans les pays sortant d'un conflit, comme la Sierra Leone et le Rwanda, la protection sociale est réputée contribuer à la réconciliation et au renforcement de l'État: les deux pays ont donné la priorité à la protection sociale dans leurs documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et ont récemment mis au point des stratégies nationales de protection sociale. Au Mozambique, la stratégie nationale de sécurité sociale minimale (National Basic Social Security Strategy) 2010-2014 est au centre d'un cadre juridique et institutionnel global visant à promouvoir une approche intégrée de la protection sociale.

³⁶³ USAID 2009.

³⁶⁴ PAM, 2010.

D'autres pays s'engagent rapidement dans cette voie. Le Mali a lancé un forum national en 2009 en vue de renforcer l'engagement du gouvernement en faveur de la protection sociale. Le Kenya envisage de créer un fonds de protection sociale phare dans le cadre de son programme gouvernemental Vision 2030.

Cet engagement politique doit être complété par des capacités institutionnelles et administratives adéquates. En outre, les programmes doivent être abordables et viables et doivent permettre d'éviter les effets pervers. Les organismes publics doivent mettre en place des réseaux de services et d'infrastructures, gérer le programme de manière transparente, optimiser la coordination entre les intervenants et minimiser les coûts administratifs. Au niveau institutionnel, l'équilibre des pouvoirs et la coordination (horizontale et verticale) se sont révélés essentiels pour la réussite des programmes. Au Lesotho, le ministère des finances (l'un des ministères les plus influents, voire le plus influent) a lancé et géré le système de pensions de vieillesse. En Zambie, à l'inverse, le ministère du développement communautaire et des services sociaux a soutenu le développement des projets pilotes Kalomo, pour en faire un régime social national de transfert de fonds. Il a toutefois rencontré des problèmes pour assurer un leadership en matière de protection sociale pour les autres acteurs en raison de la faiblesse de sa position au sein de l'architecture institutionnelle zambienne et de ses propres faiblesses internes.³⁶⁵

La coordination entre les ministères est souvent problématique. Le Kenya est confronté à des défis liés à l'administration de ses programmes de protection sociale: en effet, la protection sociale est principalement confiée au ministère du genre, de l'enfance et du développement social, mais avec d'incessants débats quant à savoir s'il s'agit de l'institution la plus appropriée pour assumer cette responsabilité. Plusieurs ministères mettent en œuvre diverses mesures de protection sociale, sans qu'un mécanisme efficace de coordination n'ait fait l'objet d'un accord. Au Rwanda, en revanche, le VUP est intégré dans un système fondé sur la subsidiarité: les politiques sont formulées au niveau central, gérées par des sous-districts et mises en œuvre par les villages.

Des solutions adéquates et une bonne capacité administrative peuvent permettre de réduire le coût unitaire des transferts et d'améliorer la mise en œuvre. Pour le système de pensions de vieillesse du Lesotho, les coûts administratifs représentent une petite partie de l'enveloppe budgétaire totale (2 %). Toutefois, au Mozambique, les aides alimentaires présentent des coûts administratifs très élevés (30 %), en raison du manque de crédits et du faible nombre de bénéficiaires. Les systèmes de pensions de vieillesse par capitalisation peuvent donc constituer un point de départ particulièrement attrayant en vue de développer la protection sociale. Les charges et les coûts administratifs sont relativement peu élevés, le soutien politique est probable et les désincitations sont plutôt faibles.

Une conception, un ciblage et une prestation appropriés sont également essentiels pour assurer la réussite d'un programme, car ils ont une incidence directe sur les coûts et l'efficacité. Au Malawi, les prestations du programme FACT étaient versées pour moitié sous forme de fonds et pour moitié en nature et les transferts étaient indexés sur les fluctuations de prix des produits alimentaires locaux afin d'assurer la stabilité du pouvoir d'achat pendant toute la période de sécheresse. En outre, les versements dépendaient de la taille du ménage (petit, moyen ou grand). En Éthiopie, le PSNP, qui s'inscrit dans une longue tradition d'insécurité alimentaire, permet de répondre partiellement à cette vulnérabilité. Au Kenya, un système novateur de transfert de fonds vise à améliorer le taux de scolarisation pour qu'il serve de «vaccin social» contre le SIDA et atténue la vulnérabilité inédite des jeunes d'Afrique orientale et australe vis-à-vis des risques d'infection (encadré 5.4).

Encadré 5.4: Transferts de fonds destinés à la scolarisation en vue de lutter contre le VIH

Le mariage précoce et le mariage des fillettes sont les principales causes du fossé constaté entre les jeunes adolescents et adolescentes au niveau de l'infection par le VIH. Le programme de transfert de fonds Zomba est un programme randomisé de deux ans de transfert de fonds conditionnels qui cible les jeunes filles qui sont scolarisées et celles qui viennent d'abandonner leurs études. Il a permis d'augmenter fortement le taux de scolarisation, en particulier parmi les jeunes non scolarisés au niveau de référence (17,2 % chez le groupe témoin, mais 61,4 % chez le groupe de traitement); les bénéficiaires appartenant aux groupes de traitement étaient 3 à 4 fois plus susceptibles d'être scolarisés. Les filles en décrochage scolaire appartenant au groupe de traitement avaient 5,1 % moins de chances de tomber enceintes au cours de la dernière année, soit une réduction significative sur le plan statistique (plus de 30 %). Dans l'ensemble, la conditionnalité n'est pas importante. Les effets découlent principalement des transferts. Ceux-ci comportaient un coût administratif de 0,50 USD correspondant au contrôle de l'assiduité scolaire pour chaque USD transféré. La modification du montant du transfert n'a eu aucune incidence significative sur le comportement - ce qui laisse penser que le financement de tels programmes devrait être relativement peu coûteux puisque le versement d'une somme modique est presque aussi efficace pour inciter l'assiduité scolaire que le paiement de montants plus élevés. Ces résultats sont importants pour l'Afrique subsaharienne où les transferts de fonds sont susceptibles de devenir plus fréquents et où le risque d'infection par le VIH est anormalement élevé chez les jeunes femmes.

Source: Baird et al. 2009.



³⁶⁵ Chiwele 2010, p. 3-4 3-4.

Afin de minimiser les erreurs manifestes d'exclusion et d'inclusion, l'approche communautaire (dans le cadre de laquelle la responsabilité de déterminer les bénéficiaires admissibles revient aux communautés) peut servir à remplacer utilement le ciblage descendant, qui risque de ne pas répondre aux besoins locaux et d'entraîner un gaspillage des ressources. L'approche Ubudehe au Rwanda montre que la décentralisation peut contribuer à l'efficacité globale des interventions et éviter les chevauchements. Le Ghana suit la même voie: en tirant parti des systèmes existants fondés sur la communauté, il a permis un ciblage réussi et a contribué à l'élargissement du programme au secteur informel. Néanmoins, les plus pauvres en étaient très majoritairement exclus.

Pour le versement des prestations, on distingue généralement les mécanismes de «collecte» et de «réception»³⁶⁶. Les premiers exigent que les bénéficiaires se rendent dans des lieux définis pour percevoir leurs transferts, tandis que les derniers permettent aux bénéficiaires de recevoir les recevoir au moment et à l'endroit de leur choix. Les mécanismes de réception sont de plus en plus courants car la généralisation des technologies de l'information permet aux pauvres d'y accéder plus facilement. Le gouvernement sud-africain utilise la carte de débit Sekulula pour verser les aides sociales aux bénéficiaires de certaines provinces. Le Kenya et la Tanzanie ont lancé un service de transfert de fonds par téléphonie mobile pour faciliter le remboursement des prêts de microfinance par les emprunteurs.

Les mécanismes de collecte présentent des coûts d'opportunité plus élevés, car ils obligent les bénéficiaires à se rendre au centre de versement sélectionné, ce qui les met en danger: au Nigeria, les vols commis sur le chemin du retour de la banque ont augmenté. Néanmoins, lorsque le versement des prestations est affecté à un réseau bien développé tel que la poste (comme c'est le cas au Lesotho), les coûts d'opportunité baissent parce que le versement des transferts de fonds prend peu de temps, les centres de paiement étant nombreux.

Le coût économique est souvent perçu par les gouvernements comme le principal obstacle. En effet, les ministères des finances mettent souvent en doute la valeur et la durabilité des investissements dans la protection sociale et préfèrent investir des activités plus productives, comme c'est le cas en Tanzanie ou au Mozambique.³⁶⁷

Certains programmes de protection sociale pourraient s'avérer efficaces, mais leur coût est trop élevé. Les programmes d'allaitement maternel comptent parmi les programmes les plus efficaces pour réduire la mortalité infantile. Toutefois, des exemples au Ghana, à Madagascar et en Zambie montrent que leurs coûts sont encore trop élevés pour qu'ils soient financièrement abordables et durables.³⁶⁸

Pour bon nombre de pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, les dispositions de protection sociale minimale de l'ONU ne sont pas abordables, surtout si la capacité d'augmentation des revenus demeure faible et si les coûts administratifs sont élevés. Néanmoins, la plupart des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne disposent des ressources budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre certains éléments de la protection sociale minimale. Ici encore, les systèmes de pensions de vieillesse par capitalisation, les allocations pour enfant à charge ou les travaux publics pourraient constituer un point de départ approprié. Il serait possible d'aller plus loin, si les gouvernements augmentaient la part des recettes fiscales rapportée au PIB (ce qui en soi est souhaitable), réaffectaient leurs ressources budgétaires ou obtenaient un soutien externe fiable.

Encadré 5.5: Accessibilité financière de la protection sociale en Afrique subsaharienne

Le coût budgétaire de l'expansion des programmes de protection sociale en Afrique subsaharienne a longtemps été considéré comme un obstacle majeur à la mise en œuvre de la protection sociale. Toutefois, les expériences récentes dans d'autres pays en développement ainsi que les expériences en Afrique subsaharienne concernant différents régimes de protection sociale (y compris les transferts de fonds et la gratuité des soins de santé) laissent penser qu'il conviendrait d'envisager l'accessibilité financière sous un angle différent. Il est possible d'étendre la protection sociale dans les pays africains à revenu intermédiaire, comme le montre l'exemple des pays d'Afrique australe. Mais un ensemble d'initiatives de protection sociale pourrait également être abordable dans les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu.

Les coûts d'un ensemble de prestations de protection sociale minimale dans les pays à faible revenu étant encore relativement mal connus, l'Organisation internationale du travail (OIT) a entrepris des études de simulation ciblant 12 pays à faible revenu en vue, afin d'obtenir une estimation de ces coûts.³⁶⁹ L'ensemble de prestations comprend la gratuité des soins de santé de base (sur la base des coûts), une allocation pour enfant à charge (15 % du PIB par habitant avec un maximum de 0,50 USD par jour (PPP)), une aide au revenu pour les personnes pauvres et les chômeurs et des pensions d'invalidité et de vieillesse (30 % du PIB par habitant avec un maximum de 1 USD (PPP)) versées à 1 % de la population en âge de travailler et à toutes les personnes âgées de 65 ans et plus.

Certaines de ces mesures ont été mises en place dans plusieurs pays africains, mais aucun d'entre eux n'a mis en œuvre la totalité des prestations. En Afrique du Sud, par exemple, les allocations pour enfant à charge, pour les personnes âgées et pour les handicapés ont été mises en place (à un niveau bien plus élevé que celui prévu par les prestations de base de l'OIT), mais aucune protection générale contre le chômage ou la pauvreté n'existe et la gratuité des soins de santé de base n'est pas prévue. ►►

³⁶⁶ Devereux 2008.

³⁶⁷ Questionnaire RED.

³⁶⁸ Chee et Makinen 2006.

³⁶⁹ Voir OIT 2008.

Le prix des différentes prestations de protection sociale a été estimé pour une série de pays (voir le tableau 5.3 dans l'encadré). Certaines hypothèses émises pour évaluer les coûts pourraient être remises en question: par exemple, pour évaluer le coût des allocations visant à réduire la pauvreté et des prestations de chômage fournies dans le cadre d'un programme d'emploi, on a supposé une couverture de seulement 10 % de la population en âge de travailler, ce qui peut se révéler insuffisant pour couvrir tous les demandeurs d'emploi et les pauvres en âge de travailler. 1% de la population demandant une pension d'invalidité est un chiffre très faible, ce qui pose la question de savoir comment sélectionner les bénéficiaires du programme. Les coûts des prestations de protection sociale minimale sont largement inférieurs aux estimations de la Commission Macroéconomie et Santé de l'Organisation mondiale de la santé pour un ensemble de prestations de base dans les pays à faible revenu. Enfin, l'hypothèse selon laquelle les coûts administratifs seraient purement proportionnels au montant des prestations versées dans le cas des programmes de transferts de fonds semble poser problème. De toute évidence, il y aura des coûts fixes pour la mise en place des programmes de transferts de fonds et les coûts variables seront probablement inférieurs à l'estimation de 15 %. En conséquence, les pays pauvres où les versements sont plus faibles devront faire face à des coûts administratifs par bénéficiaire plus élevés que les pays plus riches qui mettent en œuvre des programmes de plus grande envergure. Dans le cadre d'une analyse de sensibilité, nous examinons deux hypothèses concernant les coûts administratifs. La première consiste à considérer qu'ils correspondent à un montant fixe de 5 USD (selon les taux de change) par personne et par an, plus 10 % de prestations de transfert de fonds. La seconde est qu'ils correspondent à 10 USD (PPP) par personne et par an, soit un chiffre nettement inférieur à la première hypothèse (en particulier dans les pays très pauvres) qui reflète le fait qu'une grande partie des frais administratifs fixes correspondent aux coûts salariaux, plus faibles dans les pays pauvres.

Les coûts des éléments de l'ensemble de prestations de base plus les frais administratifs (en utilisant les hypothèses de l'OIT et d'autres hypothèses) sont présentés dans le tableau 1 de l'encadré. Au total, les coûts de l'ensemble de prestations sont compris entre 5 et 12 % du PIB dans les pays cités, soit une somme considérable nécessitant une forte augmentation des dépenses de sécurité sociale, qui oscillent actuellement autour de 0,5 et 2 % dans les pays concernés.³⁷⁰ Même en incluant toutes les dépenses publiques en matière de santé (qui ne pourraient pas toutes être réaffectées à la protection sociale minimale), les dépenses actuelles sont nettement inférieures aux ressources nécessaires.

La difficulté de mettre en œuvre l'ensemble des prestations est également manifeste si on la compare à la mobilisation des ressources intérieures et aux flux d'aide. Dans les pays cités, la part des recettes fiscales rapportée au PIB est chiffrée entre 10 et 18 %. Avec cette enveloppe budgétaire, la mise en place de tous les éléments de l'ensemble de protection sociale n'est pas réalisable à court terme dans certains pays. Il est néanmoins possible de les mettre en œuvre progressivement, en fonction des besoins, des priorités et de l'accessibilité.

La part des recettes fiscales rapportée au PIB est manifestement très basse et doit être augmentée à moyen terme pour faire face aux nombreux besoins en termes de dépenses publiques, y compris pour la protection sociale. Les ressources des donateurs sont semblables en importance aux recettes fiscales et pourraient ainsi, à court ou moyen terme, compléter les recettes fiscales insuffisantes. Par conséquent, étendre la protection sociale au niveau envisagé par l'OIT pourrait impliquer le soutien des donateurs, un soutien qui pourrait aussi (de même que les dépenses nationales) provenir de réaffectations budgétaires. Par exemple, si l'on ajoute toutes les dépenses publiques en matière de santé aux dépenses de sécurité sociale (dernière colonne du tableau 1 dans l'encadré), les dépenses réelles se rapprochent de ce niveau dans certains pays. Si l'on considère les autres secteurs sociaux et les secteurs non sociaux (par exemple l'éducation, la défense, les dépenses d'administration), les réaffectations budgétaires pourraient permettre d'accroître la part des dépenses consacrées à la sécurité sociale. Il existe clairement une certaine latitude concernant les réaffectations budgétaires mais elles nécessitent une évaluation minutieuse des priorités et des besoins budgétaires du secteur social (et non social) de chaque pays.

Tableau 5.3: La sécurité sociale minimale de l'OIT et les réalités budgétaires en Afrique subsaharienne

	Estimations des dépenses de sécurité sociale de base en pourcentage du PIB (2008)													Protection sociale et dépenses de santé pour la dernière année
	Pensions universelles	Soins de santé de base	Allocation pour enfant à charge	Aide sociale/programme d'emploi	Coûts admin., transferts de fonds (OIT)	Coûts admin par personne (USD actuel, OIT)	Hypothèse 1 des coûts admin (USD actuel)	Hypothèse 2 des coûts admin (USD actuel)	RNB par personne (USD actuel)	Total	APD 2006	Fiscalité 2006	Estimation des dépenses de protection sociale minimale 2010	
Burkina Faso	1,1	5,5	2,8	0,6	0,7	2,6	6,8	5,1	440	10,6-12,1	14,1	11,1	1,1	4,9
Cameroun	0,8	2,6	1,8	0,4	0,4	4,0	7,6	6,5	990	6,0-6,8	9,2	11,1*	0,6	2,0
Éthiopie	1,0	3,6	2,8	0,6	0,4	1,0	5,7	2,3	170	8,8-12,1	14,6	10,7*	1,3	9,6
Guinée	0,6	1,5	1,5	0,3	0,4	1,2	5,8	2,0	400	4,4-5,9	4,9	s/o	0,4	0,8
Kenya	0,9	3,0	3,0	0,6	0,7	3,5	7,3	5,9	580	8,2-9,5	4,1	18,3	1,6	3,0
Sénégal	1,1	2,5	2,0	0,5	0,5	3,8	7,5	6,8	760	6,6-7,6	9	16,1*	0,6	3,6
Tanzanie	1,1	1,4	3,1	0,6	0,7	2,1	6,4	5,5	350	7,9-9,7	14,2	s/o	2,1	4,5

³⁷⁰ L'OIT estime que l'augmentation se situe entre 0,9 et 9,6 % dans les pays concernés.

Source: OIT (2008);³⁷¹ WDI 2009; statistiques internationales du FMI.

Remarque: Sur la base de données de 2000. L'hypothèse 1 des coûts administratifs est fondée sur des coûts fixes de prestation de 5 USD par personne, majorés de 10 % de frais de transferts de fonds. L'hypothèse 2 est basée sur des coûts administratifs fixes par personne de 10 USD (PPP), tandis que l'hypothèse de l'OIT correspond à un transfert de fonds de 15 % (sans coûts fixes).

Selon les dépenses réelles de sécurité sociale. L'avant-dernière colonne présente les estimations de l'OIT (2008) sur les dépenses réelles en matière de sécurité sociale minimale. La dernière colonne comprend les dépenses publiques en matière de sécurité sociale ainsi que les dépenses totales de santé publique. Sources: Tableau 18 de l'annexe statistique de l'OIT. 2010. Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010-2011: donner une couverture sociale en période de crise et au-delà (Genève). Source des données pour le Kenya 2008: statistiques de finances publiques du FMI (Santé et protection sociale), Indicateurs du développement dans le monde (PIB et taux de change).

Un déploiement de l'ensemble du système de sécurité sociale minimale peut donc ne pas être économiquement viable actuellement pour de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Il existe néanmoins une certaine latitude pour mettre en place progressivement les éléments du système de protection sociale minimale dans les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu. Les options suivantes méritent une analyse et un débat approfondis pour chaque pays:

1. Dans la mesure où le soutien des donateurs en faveur de la protection sociale peut être sensiblement et durablement renforcé, une mise en place progressive de l'ensemble des prestations est possible à moyen terme dans de nombreux pays, mais il convient de remédier à la faible appropriation par ces pays des programmes pilotes existants financés par les donateurs (voir chapitre 6).
2. Dans la mesure où les pays dont la part des recettes fiscales rapportée au PIB est faible peuvent augmenter leurs recettes fiscales à moyen terme, il est possible de mettre progressivement en place l'ensemble des prestations à moyen terme en utilisant les ressources nationales.
3. Dans la mesure où les dépenses actuelles (nationales et financées par les donateurs) du secteur social peuvent être partiellement réaffectées au système de sécurité sociale minimale, une mise en place progressive de l'ensemble des prestations est également possible à moyen terme.
4. Les éléments de cet ensemble de prestations sont très abordables pour la quasi-totalité des pays d'Afrique subsaharienne. En particulier, les systèmes de pensions universelles par capitalisation sont abordables dans pratiquement tous les cas. Et dans de nombreux contextes, certains programmes de travaux publics ainsi qu'une couverture minimale visant à fournir des soins de santé gratuits pour un ensemble d'actes de base sont susceptibles d'être abordables. Il est probable que ces programmes soient plus viables si les gouvernements nationaux en sont les moteurs, s'ils sont financés par des ressources propres et si les donateurs jouent uniquement un rôle de soutien.

Même lorsque l'engagement politique et l'appropriation de la protection sociale sont forts, le soutien des donateurs peut être important, dans la mesure où la mobilisation des ressources intérieures est faible. En Éthiopie, le gouvernement ne fournit que 8 % du budget total du PSNP. Au Malawi, même si l'engagement du gouvernement envers la sécurité alimentaire était élevé, le programme FACT a été entièrement financé et mis en œuvre par les donateurs en raison du manque de ressources du gouvernement et de ses capacités limitées à faire face à la crise alimentaire de 2005-2006. Au Kenya, par contre, lorsque l'augmentation rapide des prix des denrées alimentaires a conduit le PAM à réduire son soutien, le gouvernement s'est approprié son programme (afin de maintenir le niveau des prestations) ainsi que le dispositif d'alimentation scolaire.

En résumé, les cas sélectionnés ainsi que les exemples de l'encadré 5.4 démontrent que certains types de programmes de protection sociale de grande envergure sont abordables en Afrique subsaharienne. Les pensions sociales au Lesotho, même si elles sont relativement coûteuses en termes de PIB (2 %), ont été entièrement couvertes par les recettes fiscales, qui sont assez élevées dans le pays. Au Ghana, le NHIS, qui couvre aujourd'hui une grande partie de la population, repose sur différentes sources de financement nationales. En effet, l'accessibilité financière des programmes dépend de la volonté d'une société à financer les politiques sociales par l'impôt, les réaffectations budgétaires et les contributions. Ainsi, la volonté politique et l'accessibilité financière vont de pair.

³⁷¹ L'OIT (2008) analyse les coûts d'un régime de sécurité sociale minimale comprenant: des soins de santé primaires universels, des pensions de vieillesse et d'invalidité de base, des allocations de base pour les deux premiers enfants à charge; une aide sociale de base offrant une garantie de 100 journées d'emploi au décile le plus pauvre de la population en âge de travailler. L'estimation du coût de la couverture universelle de santé primaire repose sur un rapport de 300 agents des services médicaux pour 1 million de personnes et les salaires du personnel médical sont indexés sur le PIB par habitant (en l'absence de données distinctes sur les salaires dans le secteur de la santé, on a supposé que le salaire moyen du personnel de santé était égal au salaire moyen des enseignants. Les salaires du personnel de santé étaient présumés correspondre à trois fois le PIB par habitant indexé sur la croissance du PIB par habitant). On estime le régime de retraite minimale à 30 % du PIB par habitant (maximum 1 USD (PPP) par jour). On estime les allocations pour enfant à charge à 15 % du PIB par habitant (maximum 0,5 USD (PPP) par jour). On estime l'aide sociale de base aux personnes pauvres et aux demandeurs d'emploi ciblés à 30 % du PIB par habitant (maximum 1 USD (PPP) par jour). Les prestations sont censées bénéficier à 10 % de la population en âge de travailler, pour 100 jours par an.

CHAPITRE SIX

**SOUTENIR LA PROTECTION SOCIALE
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE:
DE L'AIDE HUMANITAIRE
AU PARTENARIAT**



CHAPITRE 6

SOUTENIR LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE: DE L'AIDE HUMANITAIRE AU PARTENARIAT ³⁷²

En Afrique subsaharienne, les donateurs exercent une influence significative sur la protection sociale. Cependant, ils ne saisissent souvent pas bien les processus internes dans lesquels s'inscrivent leurs interventions, compromettant ainsi l'appropriation et la viabilité de leurs initiatives. De nouvelles stratégies sont donc nécessaires.

Passer de l'aide humanitaire aux partenariats exige que les acteurs internationaux s'alignent de manière coordonnée sur les efforts et les priorités des pays partenaires, afin de fournir un financement prévisible qui favorise la viabilité et d'investir dans le renforcement des capacités et l'apprentissage.

Les stratégies et le soutien doivent être adaptés à chaque contexte, en fonction des demandes des pays partenaires et des besoins des personnes vulnérables, qu'il s'agisse des pays instables et en situation de fragilité ou d'États dans lesquels la protection sociale est bien établie.

Il est essentiel de s'adapter à l'évolution du développement et à l'importance croissante de la coopération Sud-Sud.

6.1 LE RÔLE DES DONATEURS: DES PARTENARIATS INTERNATIONAUX EN FAVEUR DE LA PROTECTION SOCIALE

6.1.1 L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN TANT QUE SOUTIEN

6.1.1.1 ENTRE SOLIDARITÉ ET INTÉRÊT: LES RAISONS DE L'ENGAGEMENT DES DONATEURS

La responsabilité de l'hémisphère Nord de garantir le «bien-être du monde» est justifiée³⁷³ et il doit concevoir l'aide qu'il fournit non pas comme une action charitable, mais comme un transfert de richesses nécessaire pour réparer l'injustice de leur répartition.³⁷⁴ Dans cette optique, la redistribution doit intervenir non seulement à l'intérieur des pays, mais aussi entre eux: l'aide en faveur de la protection sociale s'intègre particulièrement bien à cette notion de justice distributive mondiale (encadré 6.1).

Encadré 6.1: Une perspective de justice distributive

La question de la justice dans les relations internationales ne se limite pas à celle de la justice distributive internationale, mais les problèmes liés à une telle justice distributive sont de loin les plus gênants.³⁷⁵ En effet, la justice distributive soulève des questions fondamentales sur les causes structurelles des inégalités mondiales, sur le point jusqu'auquel elles devraient être traitées, sur qui devrait s'en charger et sur la manière de faire. Concrètement, les principes nationaux de justice distributive (notamment consacrés par la *Théorie de la justice* de Rawls),³⁷⁶ peuvent-ils et doivent-ils être étendus au niveau mondial?

La réponse dépend entièrement de la vision du monde que l'on adopte, qui, dans les grandes lignes, va de Hobbes à Kant, d'une vision réaliste à une vision cosmopolite. Du côté de la vision cosmopolite, Beitz fait valoir que l'interdépendance économique internationale soutient le principe de justice distributive mondiale, comme c'est le cas au sein de la société ►►

³⁷² Ce chapitre s'appuie sur le «Questionnaire sur la protection sociale dans la politique de développement de l'UE» du Rapport européen sur le développement, qui a été distribué aux acteurs concernés par ce domaine. 39 questionnaires ont été remplis par les exécutants d'onze donateurs de l'UE (Allemagne, Belgique, Commission européenne, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède); 23 pays en développement d'Afrique subsaharienne et d'autres régions ont été couverts (Afghanistan, Belarus, Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, El Salvador, Éthiopie, Ghana, Inde, Indonésie, Kenya, Lesotho, Mali, Mozambique, Népal, Paraguay, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ukraine, Vietnam et Zambie).

³⁷³ Mitrany 1975, p. 219.

³⁷⁴ Beitz 1979, p. 172.

³⁷⁵ Hoffmann 1981, p. 141.

³⁷⁶ Rawls 1971. Rawls tombera plus tard en désaccord avec la position de Beitz et plaidera en faveur d'une application beaucoup plus restrictive de sa propre théorie en dehors de la sphère nationale (Rawls, 1999).

nationale.³⁷⁷ Dans un monde interdépendant, la coopération économique et sociale transcende les frontières, engendre des avantages et des inconvénients ayant des effets redistributifs et crée un socle nouveau pour la morale internationale. Par conséquent, le rôle d'un principe de justice distributive serait de préciser ce que l'on entend par répartition équitable des avantages et inconvénients,³⁷⁸ étendant ainsi le voile de l'ignorance et le principe de différence prônés par Rawls dans le monde entier.

Toutefois, dans le contexte mondial actuel, où l'autorité, la légitimité et le sens de la communauté restent profondément ancrés dans l'État-nation souverain, l'idée d'un organisme de redistribution mondial doté de son propre impôt permanent semble lointaine. Par conséquent, la structure de l'aide internationale se présente par défaut comme un système budgétaire international embryonnaire, avec des transferts de subventions pour l'aide publique au développement (APD) qui s'apparentent à la redistribution pure du revenu mondial.³⁷⁹

Mais l'aide internationale implique surtout une redistribution entre les pays, et non pas entre les peuples. Qu'elle bénéficie effectivement aux plus pauvres et aux plus vulnérables (réparant ainsi les principales injustices de la répartition des richesses) dépend essentiellement des politiques sociales nationales. Selon les études, l'impact distributif de l'aide renforce légèrement l'égalité, particulièrement pour le décile le plus pauvre.³⁸⁰ Pourtant, les effets estimés de la redistribution par le biais de l'aide sont très médiocres en comparaison avec l'ampleur de la redistribution dans les pays ayant mis en place des programmes de redistribution efficaces.³⁸¹

Dans la mesure où elle soutient et renforce directement la redistribution nationale, l'aide internationale en faveur de la protection sociale pourrait ainsi devenir un instrument essentiel de la justice distributive mondiale (en particulier si elle devait être financée par un impôt ou un fonds innovant). Son effet dépendrait cependant de la réforme des autres politiques et notamment de la politique commerciale, essentielle pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la hausse globale des inégalités de répartition.

L'écart qui se creuse entre les riches et les pauvres dans le monde (10 % de la population détenant 85 % de l'ensemble des richesses mondiales)³⁸² appelle également à une redistribution internationale par l'intermédiaire de l'aide, car l'aggravation des inégalités peut engendrer instabilité et insécurité dans le monde entier. Pour éviter des répercussions sur leurs territoires (terrorisme, immigration clandestine, conflits), les pays développés ont tout intérêt à aider les pays en développement à se renforcer. Le soutien de la protection sociale contribue à la stabilité internationale en améliorant le bien-être des populations les plus pauvres et les plus vulnérables de l'hémisphère Sud.

Par ailleurs, en s'appuyant sur l'élan africain et en intégrant la protection sociale à leurs politiques de développement, les partenaires internationaux pourraient saisir une occasion qu'ils ont manquée par le passé et récolter les fruits d'une aide au développement plus performante. Ne pas investir dans la protection sociale aurait d'importantes répercussions négatives, notamment (mais pas seulement) sur la santé, la faim et l'éducation, ce qui freinerait alors la croissance économique nationale. En revanche, soutenir la protection sociale est essentiel pour accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et assurer le développement inclusif. La protection sociale constitue donc l'un des éléments centraux d'un «contrat social mondial»,³⁸³ profitable aux donateurs comme aux bénéficiaires.

6.1.1.2 IMPORTANCE DU SOUTIEN INTERNATIONAL DE LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Pour mettre en œuvre les recommandations du Cadre de politique sociale pour l'Afrique (CPSA) (en particulier celles qui concernent la protection sociale), les partenaires africains évoquent la nécessité d'obtenir un «soutien technique et financier» de la part de leurs partenaires de développement.³⁸⁴ Tout d'abord, il est important de renforcer le soutien des partenaires de développement en vue d'assurer la viabilité du financement de la protection sociale,³⁸⁵ en particulier dans les pays d'Afrique subsaharienne où la dépendance à l'aide est élevée et la marge de manœuvre budgétaire faible. Lorsque l'économie nationale ne permet pas de financer les programmes de protection sociale, les donateurs peuvent faire la différence en allégeant la contrainte de l'accessibilité financière.

³⁷⁷ Beitz 1979, p. 144.

³⁷⁸ Ibid., p. 152 et 176.

³⁷⁹ Bourguignon et al., 2009, p. 1. On peut concevoir l'aide à la fois comme un filet de sécurité mondial et comme un mécanisme de redistribution agissant comme un «instrument permanent de régulation internationale» (Naudet et al. 2007, p. 103).

³⁸⁰ Bourguignon et al., p. 1 et 5.

³⁸¹ Ibid., p. 5.

³⁸² Ortiz 2007, p. 63.

³⁸³ Birdsall 2008.

³⁸⁴ Union africaine 2008, section 3.2.5.

³⁸⁵ Ibid., section 2.2.3.

D'après le calcul des coûts réalisé par l'Organisation internationale du Travail (OIT), le potentiel de financement externe des transferts sociaux est a priori simple: par exemple, un cofinancement de 50 % d'un ensemble de transfert de base pourrait intervenir,³⁸⁶ à condition toutefois que les donateurs répondent à leurs promesses d'aide à l'Afrique (promesses incertaines pour beaucoup d'entre eux)³⁸⁷ et destinent une part importante de leur aide à la protection sociale (ce qui n'est pas encore le cas).³⁸⁸

Un soutien plus durable et plus prévisible de la part des donateurs est donc nécessaire pour aider les pays d'Afrique subsaharienne à faire face à la demande croissante de protection sociale. Les donateurs peuvent fournir non seulement des fonds, mais aussi un soutien sous forme d'assistance technique, de renforcement des capacités et de partage des enseignements. En passant de l'aide humanitaire au partenariat, ils peuvent offrir des connaissances, une assistance technique et des financements, qui sont adaptés aux besoins des pays partenaires. Ce faisant, ils rempliraient un rôle utile de soutien.

Si le rôle des partenaires internationaux du développement est envisagé dans le CPSA, il est clairement souligné que leur soutien doit toujours s'aligner sur les processus et les priorités de l'Afrique (au niveau de l'Union africaine et aux niveaux régional, national et local).³⁸⁹ L'idéal serait que les donateurs fassent preuve d'un engagement durable axé sur la demande, aligné sur les stratégies de chaque pays et harmonisé selon des mécanismes de financement communs. Inutile de préciser que la réalité du soutien externe en faveur de la protection sociale est tout autre.

6.1.2 LES MODALITÉS ET LA POLITIQUE DE L'AIDE INTERNATIONALE EN FAVEUR DE LA PROTECTION SOCIALE

Les partenaires du développement disposent d'un éventail de possibilités leur permettant de mieux adapter leurs interventions aux besoins des pays partenaires et à leurs propres programmes. Jusqu'à présent, ils ont eu tendance à privilégier trois approches: le pilotage des transferts sociaux, la fourniture d'un soutien budgétaire et le renforcement des capacités.

6.1.2.1 PROGRAMMES PILOTES DE TRANSFERTS SOCIAUX

La communauté des donateurs a fait des transferts sociaux son instrument politique de choix. Les donateurs, bilatéraux et multilatéraux, ont promu et financé un grand nombre de programmes pilotes en Afrique subsaharienne, avec une préférence pour les transferts de fonds. Bon nombre de transferts sociaux sont financés, conçus et mis en œuvre exclusivement par les donateurs (Hunger Safety Net Programme et OVC Cash Transfer au Kenya; Social Cash Transfers en Zambie; Mchinji, Food and cash transfer (FACT) et Dowa Emergency Cash Transfers (DECT) au Malawi, etc.), tandis que d'autres (Productive Safety Net Programme [PSNP] en Éthiopie, Programa Subsidio de Alimentos [PSA] au Mozambique, Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) au Ghana, programme Vision 2020 Umurenge (VUP) au Rwanda, etc.) sont organisés par les gouvernements avec le soutien des donateurs. La distinction n'est pas toujours très claire car les situations peuvent évoluer: par exemple, le PSA au Mozambique, qui est exclusivement financé par des ressources nationales depuis près de 20 ans, compte désormais sur le financement des donateurs pour son renforcement et son élargissement.

Pour les donateurs, les transferts sociaux sont considérés comme un moyen rentable et concret de fournir directement des ressources aux pauvres. Les expériences pilotes à petite échelle sont censées fournir des preuves convaincantes de l'effet positif de ces transferts et persuader les gouvernements de prendre en charge le financement des programmes et de les étendre au niveau national. Cependant, si des programmes pilotes célèbres, comme Kalomo en Zambie et Mchinji au Malawi, ont permis de lutter avec succès contre la pauvreté au sein des groupes ciblés, ils ont rarement été adoptés par les gouvernements ou étendus à grande échelle. Les transferts financés par les donateurs évoluent rarement, voire jamais, de projets pilotes temporaires à petite échelle dirigés par les donateurs et permettant de recueillir des données vers des mécanismes gouvernementaux pérennes de prestation de services sociaux.

Sans nier leur effet positif sur la vie de certaines personnes, les programmes pilotes dirigés de l'extérieur posent certains problèmes. Bien qu'ils permettent aux donateurs et aux organisations non gouvernementales (ONG) de «planter leur pavillon» et de tirer des enseignements utiles, ils ont tendance à créer des îlots d'accès temporaire à la protection sociale financée par des donateurs internationaux et à sacrifier l'appropriation et la durabilité.³⁹⁰

³⁸⁶ Ce paragraphe s'inspire de Holmqvist 2010.

³⁸⁷ Voir chapitre 1, section 1.6.1.

³⁸⁸ Le montant de l'APD alloué à la protection sociale (dans la mesure où il est possible à calculer) demeure assez faible. Selon les statistiques de l'OCDE, 1,6 % du total de l'APD du CAD est alloué au code de système informatique 16010 (services sociaux). Toutefois, la proportion exacte allouée à la protection sociale est problématique, surtout en Afrique subsaharienne (OCDE-POVNET 2010).

³⁸⁹ Voir Union africaine 2008 et Taylor 2009.

³⁹⁰ Devereux et White 2010.

6.1.2.2 SOUTIEN BUDGÉTAIRE

Une autre possibilité consiste à apporter aux gouvernements un soutien budgétaire général (dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement) ou sectoriel (dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle).³⁹¹ Du point de vue de l'efficacité de l'aide, le soutien budgétaire est en ligne avec, et facilite même, la mise en œuvre des programmes de Paris et d'Accra relatifs à l'efficacité de l'aide. Du point de vue de l'accessibilité financière, il peut fournir directement aux gouvernements connaissant des problèmes de trésorerie des moyens de mettre en œuvre les «prestations de base» de l'OIT (ou d'autres régimes de protection sociale). Du point de vue du contrat social, il offre la meilleure opportunité pour l'appropriation des systèmes de protection sociale, le gouvernement étant obligé de rendre des comptes non seulement aux donateurs, mais aussi à ses propres citoyens.

Plusieurs partenaires de développement ont déjà recours à un appui budgétaire pour financer les régimes et les systèmes de protection sociale en Afrique subsaharienne. Au Mozambique, le ministère britannique pour le développement international et les Pays-Bas fournissent un financement par l'intermédiaire de ce qu'on pourrait appeler un appui budgétaire sectoriel: les fonds sont répartis entre la remise des transferts de fonds au titre du PSA et le renforcement des capacités institutionnelles de l'Institut national d'action sociale, qui met en œuvre le PSA, et sont également destinés, dans une moindre mesure, au ministère des femmes et de l'action sociale (MMAS). En Tanzanie, la coopération allemande pour le développement (CAD) fournit un appui budgétaire et participe au fonds commun pour le secteur de la santé au titre du programme germano-tanzanien visant à soutenir la santé. Au Rwanda, la délégation de l'Union européenne (UE) fait partie d'une équipe qui prépare actuellement un appui budgétaire sectoriel en faveur de la protection sociale.

L'appui budgétaire n'est toutefois pas la panacée. Par exemple, même s'il est théoriquement propice à l'appropriation, il confère aux donateurs un droit de regard et leur permet de discuter et d'analyser la totalité du budget du pays partenaire,³⁹² ce qui pourrait être interprété comme une ingérence directe dans les affaires souveraines, compte tenu de la «nature intrinsèquement politique du budget national».³⁹³ En outre, des préoccupations d'ordre financier existent au sujet de la fourniture directe de l'appui budgétaire en faveur de la protection sociale, qui peut conduire à des niveaux ingérables de dépenses courantes.³⁹⁴ Des questions de gouvernance et de gestion financière peuvent également se présenter, en particulier dans les pays «fragiles» ou «difficiles» dans lesquels les institutions étatiques ne fonctionnent pas ou sont illégitimes.³⁹⁵

Pour tenir ses promesses, l'appui budgétaire doit être étayé par un contrat d'aide crédible établissant un lien entre le financement et les résultats obtenus. En mettant davantage l'accent sur les résultats mesurables que sur les intrants, l'approche de «gestion axée sur les résultats» favorise une «culture de la performance» visant à renforcer la responsabilité mutuelle et à améliorer le processus décisionnel. La Commission européenne compte parmi les pionniers: dans le «contrat OMD», par exemple, des indicateurs de résultats servent de base pour évaluer les progrès et répartir les tranches de versements variables.³⁹⁶

L'approche «cash on delivery» (COD, ou approche d'octroi d'aide axée sur les résultats) du Centre for Global Development comporte des mesures supplémentaires en vue d'affiner la notion de paiement axé sur les résultats. L'idée de base est un contrat qui définit le résultat désiré par les deux parties et le versement d'une somme fixe pour chaque phase de progrès accomplie dans ce sens. Le contrat concerne uniquement les résultats, le choix des modalités de mise en œuvre revient au partenaire et les versements interviennent lorsque les résultats ont été atteints et à la suite d'un contrôle indépendant.³⁹⁷ En s'appuyant sur cette publication, Holmqvist propose une architecture de contrat d'aide de type COD pour les transferts sociaux, qui permettrait d'améliorer potentiellement le soutien budgétaire. Un tel contrat présenterait trois caractéristiques intéressantes:

- constituer une formule crédible de partage des charges dans le temps qui est prévisible pour les pays partenaires et offre une stratégie de sortie aux donateurs;
- fournir une approche de non-intervention des donateurs qui respecte l'appropriation de la conception et de la mise en œuvre des programmes par les pays partenaires;

³⁹¹ «L'appui budgétaire désigne le transfert de ressources financières d'une agence de financement externe au Trésor public du pays partenaire, pour autant que celui-ci respecte les conditions de paiement convenues. Les fonds ainsi reçus font alors partie des ressources globales du pays partenaire et sont donc utilisés conformément au système de gestion des finances publiques de celui-ci. L'UE alloue des aides budgétaires uniquement aux pays remplissant les trois critères d'éligibilité suivants, qui découlent des cadres juridiques régissant le soutien de l'UE en faveur de chaque région: a) une politique et une stratégie nationales (ou sectorielles dans le cas de l'appui budgétaire sectoriel) clairement définies, b) un cadre macroéconomique axé sur la stabilité et c) un programme crédible et approprié visant à améliorer la gestion des finances publiques doivent être en vigueur ou en cours de mise en œuvre. Tous les déboursements sont effectués sous réserve du respect permanent de ces trois critères d'éligibilité standard (qui apparaissent dans les «conditions générales») et peuvent également être subordonnés à des «conditions spécifiques» prévoyant des critères et des indicateurs de performance (souvent centrés sur les résultats) dans des domaines prioritaires»; Commission européenne 2010, p. 3.

³⁹² Commission européenne 2008a, p. 21.

³⁹³ Commission européenne 2010, p. 8.

³⁹⁴ Penrose 2010.

³⁹⁵ Commission européenne 2010, p. 14. Peu de donateurs fournissent un appui budgétaire aux pays en situation de fragilité. La Commission européenne, la Banque africaine de développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale travaillent actuellement sur un «document d'orientation commun».

³⁹⁶ Fondé sur la Commission européenne, 2008b; Commission européenne 2010 p. 10; OCDE, 2008b, p. 6-8; Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide «Gestion axée sur les résultats».

³⁹⁷ Birdsall and Savedoff 2010. Voir également http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/codaid.

- assurer la clarté des résultats financés par l'aide, en vue de leur communication éventuelle aux donateurs.

Cette approche suppose un engagement durable des donateurs aligné sur les stratégies de chaque pays et harmonisé selon des mécanismes de financement communs.³⁹⁸

Encadré 6.2: À quoi pourrait ressembler un contrat d'aide de type COD pour les transferts sociaux?

Parties: Pays X («le pays») et un groupe d'organismes donateurs («les bailleurs de fonds»).

Contexte: Le pays a défini une extension de la couverture des transferts sociaux à certains groupes cibles, en tant que pilier de sa stratégie de protection sociale. Ce contrat vise à faciliter cette extension.

But: Des transferts sociaux à long terme et prévisibles doivent être mis à la disposition des personnes appartenant à des groupes définis par un ensemble de critères C (c.-à-d. des critères d'admissibilité pour différents types de transferts sociaux définis par le pays: chômeurs, personnes âgées, handicapés, etc.) L'extension sera progressive jusqu'à assurer une couverture complète. On estime sa mise en place à X années/décennies. (Le niveau des prestations peut varier dans le temps et selon le groupe cible et ce contrat ne doit pas nécessairement les prédéfinir, mais plutôt établir un plafond).

Base de référence: Au cours de l'année X, les transferts sociaux destinés aux groupes établis par les critères C s'élèvent à XXX USD en valeur actuelle.

Unité de mesure et versement: Les bailleurs de fonds s'engagent à verser tous les ans au pays 75 % de la valeur des transferts sociaux fournis l'année précédente et au-delà de la base de référence, à condition que les individus des groupes définis par les critères C perçoivent bien les transferts. Après le premier renouvellement du contrat (au bout de cinq ans), la base de référence est ajustée chaque année, pour correspondre au montant des transferts sociaux payés cinq ans plus tôt.

Une fois versés par les bailleurs de fonds, les fonds peuvent être utilisés sans restrictions par le pays.

Celui-ci doit assurer les transferts sans aucune discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, religieuse ou politique des bénéficiaires potentiels. Il est cependant libre de fixer des priorités lorsqu'il étend sa couverture comme prévu (ajuster les niveaux de prestations, les critères de ciblage, les conditions, commencer par certains sous-groupes ou zones géographiques).

Rapports: Le pays présente un rapport sur le nombre de bénéficiaires et le niveau des prestations, dans un format qui facilite l'analyse de la validité des informations. Ce rapport doit être rendu public.

Contrôle: Un organisme de contrôle indépendant évalue le rapport en utilisant une méthode d'échantillonnage aléatoire. Cet organisme vérifie également que le processus de versement des transferts n'est pas entaché d'une quelconque forme de discrimination systématique interdite par le contrat.

Durée: Le contrat est valable cinq ans et peut être renouvelé tous les cinq ans.

Autres conditions:

- plafonnement des niveaux de prestations: niveau de prestations inférieur à certains plafonds prévus;
- plafonnement des versements annuels des bailleurs de fonds;
- plus grande générosité durant la phase de démarrage: financement d'un pourcentage moins élevé de transferts sociaux inférieurs à la base de référence les x premières années.

6.1.2.3 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS, ASSISTANCE TECHNIQUE ET DIALOGUE

Lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes et des systèmes de protection sociale, les partenaires d'Afrique subsaharienne sont souvent confrontés non seulement à des contraintes financières, mais aussi à des contraintes de capacité technique et humaine. Les partenaires de développement peuvent apporter un soutien en se concentrant sur le renforcement des capacités, l'assistance technique et les conseils stratégiques et en partageant les enseignements qu'ils ont tirés de leurs réussites et de leurs échecs. Le soutien du renforcement des capacités nationales est effectivement un investissement indispensable pour assurer la viabilité des programmes à long terme, car il est essentiel pour garantir le fonctionnement des dispositifs et des systèmes après le retrait de l'aide internationale.³⁹⁹ Le renforcement des capacités comprend un large éventail d'activités et implique divers intervenants (ministères, institutions gouvernementales centrales et décentralisées, collectivités, ONG, universités).

³⁹⁸ Holmqvist 2010.

³⁹⁹ OCDE 2009, p. 30.

À cet égard, l'OIT joue un rôle clé, étant donné que le département de la sécurité sociale de l'OIT vise à renforcer les capacités des pays partenaires.⁴⁰⁰ Ce renforcement est possible grâce à la coopération technique qui couvre aussi bien des conseils juridiques et pratiques sur la conception des régimes et des stratégies de sécurité sociale, que des services de conseil actuariels et financiers (études et modèles actuariels, budgétisation sociale, analyses de coûts), ou des évaluations nationales des performances et des dépenses de protection sociale au Centre de l'OIT de Turin.

Les autres partenaires de développement investissent aussi dans le renforcement des capacités, que ce soit en répondant aux demandes spécifiques des pays partenaires (assistance technique ou conseils pratiques)⁴⁰¹ ou dans le cadre du volet institutionnalisé d'un programme (comme pour le PSNP). Au Mozambique, les partenaires de développement soutenant le PSA fournissent une aide au renforcement des capacités institutionnelles et une assistance technique portant sur divers domaines, y compris le renforcement des capacités de gestion du risque fiduciaire, des systèmes de gestion de l'information, des services de suivi et d'évaluation, le renforcement des connaissances et la mise en place d'une base de connaissances.⁴⁰² Au Rwanda, le projet Ubudehe est doté d'un volet de renforcement des capacités destiné au personnel des entités décentralisées et aux représentants des collectivités locales.⁴⁰³

Les partenaires non gouvernementaux peuvent également apporter leur contribution. Par exemple, l'Université de Maastricht a établi un partenariat avec l'Université de Zambie et le ministère du développement communautaire et des services sociaux en vue de fournir des conseils sur la conception de cours portant sur la protection sociale, ainsi que des formations destinées aux technocrates et aux décideurs, dans le but de renforcer les capacités à court et long terme.⁴⁰⁴

Ces dernières années, le développement de l'apprentissage Sud-Sud a permis de fournir «une approche novatrice pour renforcer les capacités des gouvernements partenaires».⁴⁰⁵ Le Chili partage son expérience par l'intermédiaire de la coopération internationale,⁴⁰⁶ tandis que l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud envisagent «une meilleure coopération technique et le transfert de technologies sociales» en Afrique.⁴⁰⁷ Le Brésil a déjà aidé le Ghana à concevoir le programme LEAP. Il a également promu l'apprentissage Sud-Sud avec la Guinée Bissau, le Mozambique, le Nigeria, l'Afrique du Sud et la Zambie dans le cadre du Programme de coopération Afrique-Brésil sur le développement social. Les manifestations récentes telles que l'Exposition mondiale sur le développement Sud-Sud, l'événement intitulé «Policy Dialogue and a South-South Learning Event on Long-Term Social Protection for Inclusive Growth» et le lancement de la «South-South Learning on Social Protection Gateway» témoignent de l'importance croissante du dialogue Sud-Sud.⁴⁰⁸

En effet, le dialogue est également essentiel pour établir un partenariat solide entre les partenaires, partager les enseignements et renforcer la volonté politique des deux côtés. Il peut être bilatéral ou multilatéral, formel ou informel et intervenir au sein de groupes de travail thématiques ou à un niveau politique plus élevé. L'Union européenne distingue le dialogue politique (sur la gouvernance politique et ses principes sous-jacents) du dialogue sur les politiques (sur le rôle de la conditionnalité et les liens avec la performance et les résultats).⁴⁰⁹ Les deux sont nécessaires et complémentaires pour faire avancer les programmes de protection sociale, tout en assurant la responsabilité mutuelle.

6.1.2.4 PERSPECTIVES D'AVENIR: DES MODALITÉS DE SOUTIEN INNOVANTES⁴¹⁰

Les donateurs pourraient également jouer un rôle plus important en soutenant les coûts initiaux fixes et élevés liés à la mise en place d'un programme national de protection sociale. Cette mise en place comprend les systèmes d'identification (notamment par cartes à puce), les mécanismes de prestation (par l'intermédiaire des commerçants en utilisant des dispositifs de point de vente ou des opérateurs de télécommunications et de téléphonie mobile), ainsi qu'un suivi et une évaluation indépendants.

Ces activités peuvent avoir des effets significatifs et de grande envergure. Par exemple, les systèmes d'identification pourraient être utilisés à d'autres fins (pour stocker les dossiers médicaux, les permis de conduire ou les cartes d'électeur), la mise en place de terminaux de point de vente renforcerait le secteur du commerce de détail et l'utilisation des télécommunications permettrait d'améliorer les connexions et les informations sur le marché. Le recours au secteur privé qui présente un avantage comparatif

⁴⁰⁰ Site web de la SEC/SOC: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/index.htm>.

⁴⁰¹ Au Kenya, le gouvernement accepte volontiers d'obtenir des conseils, mais vise aussi à renforcer ses propres capacités. Un fonctionnaire du gouvernement est habituellement nommé pour travailler dans le cadre de l'assistance technique fournie (questionnaire).

⁴⁰² Questionnaire RED. Partenaires du développement: DFID, Ambassade royale des Pays-Bas, OIT, Unicef.

⁴⁰³ Questionnaire RED. L'Union européenne est l'un des principaux acteurs soutenant le programme.

⁴⁰⁴ MCDSS, «Renforcement des capacités»: http://www.mcdss.gov.zm/capacity_building.php.

⁴⁰⁵ OCDE 2009, p. 30.

⁴⁰⁶ Voir <http://www.fosis.cl/> «Cooperación internacional». Au Mozambique, Fondo de Solidaridad e Inversion Social assure le renforcement des capacités du MMAS, grâce à la conception conjointe d'une initiative pilote fondée sur le modèle de «Programa Puente».

⁴⁰⁷ IPC-IG 2010, p. 5.

⁴⁰⁸ L'Expo (<http://www.southsouthexpo.org/>) s'est déroulée en novembre 2010 à Genève et le Gateway (<http://south-south.ipc-undp.org/>) a été lancé en octobre 2010 à l'occasion du «Policy Dialogue and a South-South Learning Event on Long-Term Social Protection for Inclusive Growth» à Johannesburg (<http://pressroom.ipc-undp.org/about/3-day-workshop-on-social-protection>).

⁴⁰⁹ Commission européenne 2010, p. 9.

⁴¹⁰ Nous sommes redevables envers Nicholas Freeland pour ses suggestions sur ces questions.

pourrait permettre de réduire les contraintes du gouvernement en termes de capacité. Améliorer le suivi et l'évaluation des programmes permettrait de renforcer les capacités locales de recherche et la qualité du débat. Plus important encore, les évaluations indépendantes permettraient de renforcer la crédibilité et la confiance envers les programmes. Par exemple, on pourrait étudier des méthodes innovantes telles que la randomisation pour tester l'efficacité d'options de conception, de programmes ou d'ensembles de prestations donnés (encadré 6.3).

Encadré 6.3: Essais d'efficacité randomisés et programmes de protection sociale

Depuis dix ans, les tests d'efficacité randomisés (TEC) sont devenus un outil de recherche permettant aux économistes du développement de tester l'efficacité des programmes sociaux. Pour comprendre l'effet d'un programme sur une population, il faut répondre aux questions suivantes: Dans quelle situation les personnes qui ont participé à un programme se trouveraient-elles si elles n'en avaient pas bénéficié? Dans quelle situation les personnes qui n'ont pas participé à un programme se trouveraient-elles si elles en avaient bénéficié? L'approche TEC consiste à affecter au hasard des individus à un groupe de traitement et un groupe témoin. Cette affectation aléatoire des individus permet d'obtenir une estimation non biaisée de l'effet du programme sur le résultat - c'est-à-dire l'effet du traitement.

Kremer et Miguel⁴¹¹ ont évalué l'effet sur les résultats scolaires de la fourniture de traitements vermifuges dans les écoles. Ils ont démontré que ces traitements permettaient de réduire l'absentéisme scolaire d'un quart dans les écoles de traitement. En outre, ils ont permis d'améliorer sensiblement la santé et la scolarisation des enfants non traités. Le programme, moins cher que d'autres moyens permettant de stimuler la scolarisation, est actuellement en cours d'extension en Inde, au Kenya, à Madagascar et en Tanzanie.

Kremer, Miguel et Thornton⁴¹² ont étudié l'effet d'un programme de bourses d'excellence au Kenya: les filles qui obtenaient de bons résultats aux examens de fin de 6^e année obtenaient le paiement de leurs frais de scolarité ainsi que le versement d'une bourse pour l'achat de fournitures scolaires pour les deux années suivantes. Les résultats montrent que les filles pouvant bénéficier de la bourse ont obtenu de meilleurs résultats à leurs examens. L'expérience démontre aussi la présence d'effets externes positifs: les filles qui ont obtenu des résultats médiocres aux examens blancs et qui avaient donc peu de chances de décrocher une bourse, ont obtenu de meilleurs résultats aux examens dans les écoles de traitement.

Les TEC ont également permis d'évaluer les soins de santé. Dupas et Cohen⁴¹³ ont testé l'effet de la distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticide (MII) sur l'incidence du paludisme. Ils ont randomisé le prix auquel les centres de consultation prénatale pouvaient vendre ces MII aux femmes enceintes et ont démontré que (contrairement à l'hypothèse selon laquelle le partage des coûts permet de réduire le gaspillage des ressources pour les personnes qui n'utiliseront pas le produit) les femmes ayant reçu des MII gratuitement ne sont pas moins susceptibles de les utiliser que celles qui les ont achetées. Dans le cadre d'un projet récent, Dupas⁴¹⁴ a fourni à des adolescentes kenyanes choisies au hasard des informations sur le risque relatif d'infection par le VIH en fonction de l'âge du partenaire. La campagne a permis de réduire de 28 % le taux de grossesse chez les adolescentes traitées, ce qui permet de mieux quantifier l'incidence des relations sexuelles non protégées.

Karlan et Zinman⁴¹⁵ ont cherché à déterminer si le fait d'étendre l'accès au crédit pour soutenir la consommation aide les emprunteurs, en particulier lorsque les prêts sont consentis à des taux d'intérêt élevés aux consommateurs présentant un risque élevé. Ils ont constaté une amélioration de la consommation alimentaire chez 26 % des ménages traités, ce qui suggère que le crédit a un effet positif sur les dépenses à court terme.

En résumé, il existe plusieurs types de soutien qui doivent être associés pour former des «dispositifs globaux» appropriés et adaptés. Mais les modalités de l'aide ne font pas l'unanimité: par exemple, un «conseil» peut être perçu comme une obligation et le «dialogue» comme un monologue. Malgré les efforts considérables déjà consentis, à ce jour, le succès est inégal,⁴¹⁶ notamment parce que les acteurs internationaux et nationaux sont souvent en contradiction. Il est donc important de tirer des enseignements des échecs, des difficultés et des succès relatifs afin de surmonter les différences.

⁴¹¹ Kremer et Miguel 2010.

⁴¹² Kremer et al. 2009.

⁴¹³ Dupas et Cohen 2010.

⁴¹⁴ Dupas 2009.

⁴¹⁵ Karlan et Zinman 2010.

⁴¹⁶ Devereux et al 2010.

6.2 ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA MISE EN ŒUVRE

6.2.1 TENTATIVES PEU JUDICIEUSES DES DONATEURS ET DÉSACCORDS⁴¹⁷

Au cours de la dernière décennie, les exemples de désaccords entre les donateurs et les gouvernements illustrent les divisions parfois importantes qui existent entre leurs préférences, leurs priorités et leurs contraintes respectives. Par exemple, plusieurs gouvernements d'Afrique subsaharienne se sont récemment engagés dans des initiatives étatiques de grande envergure, en choisissant d'écarter l'aide extérieure (financière ou technique), au détriment des programmes de soutien mis en place par les donateurs, perçus comme étant moins bien adaptés à leurs besoins et à leurs priorités. Au Lesotho et au Swaziland, des pensions sociales destinées à tous les citoyens âgés ont été introduites, en 2004 puis en 2005. Ces initiatives locales ont d'abord rencontré une certaine hostilité de la part des donateurs qui plaidaient plutôt en faveur de transferts de fonds d'urgence à la suite de la sécheresse. Les pensions sont désormais considérées comme une réussite, car le gouvernement et les citoyens se les sont rapidement appropriées et elles ont été «politisées de manière positive»,⁴¹⁸ contrairement aux programmes des donateurs.

Au Malawi et en Zambie, les gouvernements ont choisi d'investir dans les intrants agricoles (Input Subsidy Programme au Malawi et Targeted Food Security Pack and Fertilizer Support Programme en Zambie) dans le but d'assurer la sécurité alimentaire des ménages et du pays en encourageant la production des petits exploitants. Au Malawi, le gouvernement a réintroduit les subventions pour les engrais et le maïs en 2005, après que les partenaires internationaux ont conseillé de les abandonner.⁴¹⁹ Le programme de subvention des intrants n'était pas axé sur les personnes les plus démunies, mais sur les agriculteurs pauvres qui possédaient au moins un terrain et étaient en mesure de cultiver leurs parcelles, leur garantissant ainsi un retour sur investissement sous la forme d'une amélioration de la production de céréales. Il a été entièrement financé et piloté par le gouvernement, mais les donateurs ont montré une forte résistance à son encontre et ont préféré mettre en œuvre et soutenir les dispositifs de transferts sociaux Mchinji, FACT et DECT.⁴²⁰ Le programme de subventions a finalement été considéré comme une réussite et a bénéficié d'un fort soutien politique et populaire, tandis que les transferts se sont avérés efficaces, mais n'ont obtenu aucun soutien au niveau national.⁴²¹ Les partenaires internationaux ont fini par soutenir les subventions, bien que ce type d'intervention «productive» ne fasse pas partie des instruments de protection sociale qu'ils promeuvent habituellement.

La morale de ces quatre cas semble claire: les programmes de protection sociale doivent être issus de processus politiques nationaux et refléter les programmes et les priorités politiques autochtones (même s'ils s'écartent de la pensée conventionnelle), au lieu d'être parachutés de l'extérieur. Comme on l'a déjà souligné, les initiatives des donateurs se transforment rarement en interventions gouvernementales.

6.2.2 PILOTAGE, EXTENSION ET DURABILITÉ⁴²²

Un regard plus nuancé sur le cas de la Zambie montre qu'elle pourrait devenir l'exception à la règle. En 2004, Kalomo, le régime social de transfert de fonds à l'échelle des districts, a été introduit avec le soutien financier et technique du CAD et de Care International. Il a ensuite été étendu à cinq programmes pilotes et est souvent mentionné avec éloge dans le discours (du Nord) sur la protection sociale. Même si Kalomo peut être présenté comme une réussite, le gouvernement a préféré allouer ses ressources nationales limitées à ses propres programmes, plutôt que d'assumer la responsabilité des programmes pilotes et de les étendre. En effet, les donateurs ont trouvé un allié au sein du ministère du développement communautaire et des services sociaux (MCDSS), mais ils ont dû faire face à la forte résistance du ministère des finances et de la planification nationale (MOFNP), en raison de préoccupations concernant la dépendance et le manque de viabilité ainsi que d'une préférence pour les investissements plus productifs.

Ces derniers mois ont toutefois été marqués par un renforcement du dialogue sur les cinquième et sixième plans de développement national et le MOFNP a également commencé à investir dans les programmes pilotes. Le DFID et Irish Aid ont répondu positivement à une demande du gouvernement en présentant un engagement de financement à moyen terme permettant de financer le programme pilote pendant 10 ans. En favorisant le changement de comportement du gouvernement, cela a abouti à l'élaboration d'un plan de financement à moyen terme dans le cadre duquel le financement du gouvernement augmente progressivement pour couvrir la majorité des coûts du programme d'ici la fin de la période de financement des donateurs. En fournissant des fonds et en contribuant au renforcement des

⁴¹⁷ Cette section s'appuie sur les rapports d'Adesina, de Devereux et de McCord, commandés dans le cadre du RED.

⁴¹⁸ Voir l'étude de cas sur le Lesotho au chapitre 5; Devereux 2010.

⁴¹⁹ En 1987, les institutions financières internationales ont imposé la suppression du programme de subvention des engrais (Fertiliser Subsidy Removal Programme), avec des conséquences désastreuses. À la fin des années 90, un groupe de donateurs a introduit les «Starter Packs», qui ont été réduits à un «Programme ciblé d'intrants» en 2002 avant d'être abandonnés en 2004 (Devereux et White 2010).

⁴²⁰ Le programme FACT a couvert la période 2005-2006; DECT la période 2006-2007.

⁴²¹ Devereux et White 2010, p. 58-59.

⁴²² Cette section s'appuie sur les idées des conseillers du DFID et d'Irish Aid en Zambie (questionnaire RED).

capacités, le DFID, Irish Aid, l'OIT, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), désormais rejoints par la Finlande, s'engagent donc à soutenir et à accompagner le programme d'extension de la protection sociale.⁴²³

Le cas de la Zambie indique qu'un engagement crédible et étendu des donateurs peut avoir des répercussions sur la volonté du gouvernement d'assumer les engagements futurs liés à l'adoption de programmes pilotes de transfert de fonds. Bien qu'il soit trop tôt pour le dire, il peut constituer l'exemple bien trop rare d'un programme pilote lancé par les donateurs que le gouvernement reprend progressivement à son compte.

6.2.3 CRÉER UN CONSENSUS ENTRE LES DONATEURS ET LE GOUVERNEMENT

Du point de vue des gouvernements donateurs, les enseignements tirés du PSNP en Éthiopie sont très précieux. En effet, ce programme est en grande partie financé par un groupe de partenaires extérieurs (à plus de 90 %),⁴²⁴ a été entièrement mis en œuvre par le gouvernement et a été conçu conjointement par les deux. En tant que tel, il constitue un exemple concret des possibilités et des défis auxquels font face les donateurs et les gouvernements qui cherchent à dégager un consensus autour de la protection sociale.⁴²⁵

Si tous les partenaires, animés par des motivations différentes, ont d'abord convenu de la nécessité du programme, le processus conduisant à sa mise en œuvre a été l'occasion de nombreux désaccords. Dans le groupe des donateurs, les opinions divergeaient sur les transferts de produits alimentaires, les transferts conditionnels de fonds (TCF) par rapport aux transferts inconditionnels de fonds (TIF) ou les droits par rapport aux caractéristiques de production.⁴²⁶ Non sans mal, les donateurs se sont néanmoins mis d'accord sur les principaux contours du programme, ce qui a également conduit à de profonds désaccords avec le gouvernement. Deux principaux types de divergences sont apparus. Premièrement, le gouvernement a voulu lancer directement le PSNP dans son intégralité et le mettre en œuvre avec ses propres structures, alors que les donateurs, eux, préconisaient une mise en œuvre progressive avec une forte participation des ONG. Deuxièmement, les donateurs plaidaient en faveur des TIF, tandis que le gouvernement préférait les TCF en échange de travaux publics, en préconisant une approche «productive» plutôt qu'une «protection sociale».⁴²⁷

En fin de compte, le PSNP a été le fruit d'un processus de négociation éminemment politique au cours duquel le gouvernement a réussi à imposer sa vision (lancement du programme dans son intégralité et à l'aide de ses propres structures), tout en permettant un compromis (le PSNP est soumis à 80 % à des travaux publics, mais comporte un volet inconditionnel de 20 %) et en étouffant les craintes des donateurs (en définissant une ligne budgétaire distincte permettant d'affecter un financement). De leur côté, les partenaires internationaux ont créé un groupe de donateurs et des mécanismes de coordination solides afin de «supprimer leurs voix respectives au profit d'une voix collective».⁴²⁸ Cela a permis de créer un programme national qui est financé par des partenaires externes (au moyen de ressources mises en commun et d'un financement pluriannuel) et fournit aussi de manière unifiée une assistance technique et un renforcement des capacités.

Le PSNP est non seulement un exploit en lui-même, mais il a également mis davantage en évidence la protection sociale en Éthiopie, en jetant les bases d'un dialogue fructueux (bien que parfois sujet à controverse) entre les partenaires, avec un leadership fort du gouvernement. Le gouvernement a conçu et mis en place en 2009 une plateforme nationale pour la protection sociale et le plan de transformation et de croissance pour la période 2011-2015 devrait donner la priorité à l'évolution du système de sécurité sociale.⁴²⁹ Si les résultats de ces évolutions récentes doivent encore se matérialiser, le PSNP pourrait néanmoins avoir été la première étape d'une transition progressive vers un système de protection sociale plus large, mis en place par le gouvernement et soutenu par les partenaires internationaux.⁴³⁰

6.2.4 SOUTENIR LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE

Dans le scénario «idéal» décrit au début de ce chapitre, la meilleure stratégie consiste à soutenir les efforts des pays partenaires visant à élaborer leurs propres stratégies et systèmes de protection sociale. Cette approche implique de combiner les différentes modalités d'aide adaptées aux besoins des pays, et surtout, aux processus et priorités politiques nationaux. Bien que cela reste surtout un idéal à atteindre (et que cela dépende en grande partie de l'engagement des pays partenaires), une évolution dans ce sens est perceptible dans quelques pays.

⁴²³ Le soutien de la Finlande a été approuvé en novembre 2010 (voir annexe).

⁴²⁴ UE, Banque mondiale, USAID, PAM, DFID, Sida, Irish Aid, Pays-Bas, ACDI.

⁴²⁵ IDL, p. 4.

⁴²⁶ Gebru et al. 2010, p. 335. En raison de son étroite coopération avec le gouvernement et de sa première approche fondée sur les transferts de produits alimentaires, les relations entre le Programme alimentaire mondial et les autres partenaires internationaux ont souvent été tendues (ibid., p.341).

⁴²⁷ Devereux et White 2010, p. 67.

⁴²⁸ Gebru et al., p. 335.

⁴²⁹ Mentionné dans les questionnaires RED remplis par les conseillers de l'UE, du DFID, d'Irish Aid et de Sida. Il semble toutefois que le système de sécurité sociale soit destiné à couvrir le secteur formel uniquement.

⁴³⁰ Il convient néanmoins de signaler que Human Rights Watch a publié un rapport indiquant que le PSNP est vulnérable à la capture politique et instrumentalisé en vue de discriminer les opposants et de renforcer le contrôle politique (Human Rights Watch 2010).

Le Rwanda, qui s'oriente vers un système complet de protection sociale, en est un bon exemple.⁴³¹ Ces dernières années, l'initiative et l'engagement du gouvernement semblent avoir utilement été complétés par un véritable dialogue avec les partenaires de développement et le soutien affiché par ceux-ci en faveur des programmes locaux, tels que le VUP et Ubudehe. Dans le cadre de ce dialogue, les partenaires de développement ont contribué à l'élaboration de la stratégie nationale de protection sociale qui trace la voie d'un futur partenariat avec le gouvernement en faveur de la protection sociale.

La stratégie prévoit notamment la mise en œuvre d'une «meilleure coordination des mécanismes», ce qui nécessiterait que les partenaires de développement présentent régulièrement des rapports sur leurs interventions en matière de protection sociale aux autorités du district, afin de garantir qu'elles sont conformes aux priorités du district. Au niveau national, la stratégie prévoit l'élaboration d'un mécanisme de financement sectoriel visant à garantir que le financement est conforme aux priorités du gouvernement et permettant aux donateurs de s'engager dans l'ensemble du secteur.⁴³² Le gouvernement et ses partenaires de développement rédigent actuellement un protocole d'accord en vue d'apporter un soutien budgétaire sectoriel à la protection sociale, ce qui atteste de la qualité du partenariat en faveur de la création d'un système de protection sociale au Rwanda.⁴³³

Bien qu'il soit probablement le pays le plus avancé, le Rwanda n'est pas un cas isolé. Au Ghana, la stratégie nationale de protection sociale (SNPS) et le programme LEAP sont le fruit de plusieurs années de partenariat et de dialogue,⁴³⁴ non seulement avec les partenaires de développement traditionnels du groupe de travail sur la vulnérabilité et l'exclusion, mais aussi avec des partenaires du Sud (Brésil, Afrique du Sud, Turquie, Zambie) qui ont fourni leur savoir-faire et leur aide. Au Mozambique, la stratégie nationale de sécurité sociale minimale (National Basic Social Security Strategy) 2010-2014 récemment adoptée et le groupe de travail sur l'action sociale du document de stratégie de réduction de la pauvreté fournissent un cadre solide pour définir des stratégies communes visant à promouvoir l'élargissement de la protection sociale de base.⁴³⁵ Au Burkina Faso, les partenaires de développement apportent un soutien au gouvernement pour le développement d'une politique nationale de protection sociale.⁴³⁶ En Ouganda, le DFID, Irish Aid et l'UNICEF se sont engagés dans un partenariat quinquennal coordonné visant à soutenir le nouveau programme d'extension de la protection sociale, en vue de créer et de mettre en œuvre un cadre national stratégique et budgétaire à la fois cohérent et viable pour la protection sociale.⁴³⁷

En somme, toutes les expériences étudiées, qu'il s'agisse de réussites ou d'échecs, permettent de tirer un enseignement capital: l'aide internationale en faveur de la protection sociale est plus efficace lorsqu'elle complète les efforts et les initiatives locaux, plutôt que lorsqu'elle les supplante. Aucune réussite durable n'est possible sans une forte appropriation nationale, avec, si nécessaire et autant que possible, le soutien coordonné et harmonisé des partenaires de développement. Pour ce faire, la communauté des donateurs devrait se remettre davantage en question et s'attaquer aux défis qui subsistent.

6.3 LES DÉFIS DE LA COMMUNAUTÉ DES DONATEURS

6.3.1 SOUTENIR SANS DIRIGER: APPROPRIATION ET DURABILITÉ

6.3.1.1 LES FRONTIÈRES FLOUES ENTRE LE SOUTIEN, L'INFLUENCE ET L'INGÉRENCE DES DONATEURS⁴³⁸

L'intervention des donateurs par l'intermédiaire de l'aide est problématique, quel que soit le secteur. Les donateurs et les pays partenaires ont souvent des priorités et des préférences différentes, voire parfois contradictoires. En matière de ciblage, par exemple, les donateurs ont tendance à préconiser un soutien à différents groupes cibles en fonction de leurs mandats institutionnels et de leurs préférences en termes de programmation, leurs groupes cibles de prédilection étant les personnes âgées, les enfants et les 10 % les plus pauvres de la population. Ces préférences peuvent ne pas être compatibles avec les priorités nationales, comme c'est le cas pour le Malawi, qui a choisi de privilégier une frange potentiellement productive de la population. Les acteurs du développement soutenant une cause particulière (âge, sexe, faim, travail) ne cessent de présenter des exemples pour appuyer leurs efforts (en insistant souvent sur le pourcentage «limité» du PIB nécessaire pour mettre en œuvre un programme en faveur de la cause qu'ils ont choisi de défendre) et de blâmer les gouvernements pour leur «manque de volonté politique».

⁴³¹ Voir chapitre 5. Ce paragraphe est fondé sur la stratégie nationale de protection sociale (projet de mai 2010) et sur les réponses au questionnaire RED de trois conseillers spécialistes de l'UE (COM, DFID, GTZ).

⁴³² Gouvernement du Rwanda, MINALOC 2010, paragraphes 4.4 et 6.2.

⁴³³ Dans son allocution d'ouverture lors de la première consultation nationale de la société civile du Rwanda sur la protection sociale (20 octobre 2010), le représentant du gouvernement du Rwanda a reconnu que tous les partenaires de développement, sans exception, se sont efforcés de faire cadrer les activités de leurs institutions avec la vision du gouvernement.

⁴³⁴ Questionnaire RED.

⁴³⁵ Mousse et Cunha 2010.

⁴³⁶ Voir l'encadré 1.5. et le site <http://sites.google.com/site/protectionsocialeauburkinafaso/>.

⁴³⁷ Site officiel de l'ESP: <http://www.socialprotection.go.ug/>. L'ESP (Expanding Social Protection) a été lancé en septembre 2010. Il se concentrera dans un premier temps sur deux transferts de fonds, les pensions de vieillesse et les allocations de soutien aux familles vulnérables, cofinancées par le DFID et Irish Aid, avec le soutien technique de l'UNICEF et de la Banque mondiale.

⁴³⁸ Cette section s'appuie sur les documents de référence du RED (Adesina, Hickey, Holmqvist, McCord).

Les donateurs et les gouvernements peuvent aussi avoir des contraintes de temps différentes. Pour le pays, la construction d'une base politique en faveur de la protection sociale prend du temps, tout comme les débats et les négociations visant à s'accorder sur une vision et un compromis acceptables pour toutes les parties prenantes. Le changement ne peut être que progressif, comme dans les pays qui disposent aujourd'hui de systèmes avancés de protection sociale. Cependant, les donateurs, eux, peuvent faire l'objet de pressions pour atteindre des objectifs de dépenses à court terme et obtenir des résultats visibles. Les donateurs qui soutiennent la protection sociale pourraient donc vouloir accélérer trop rapidement le programme, au détriment d'un élan et d'un contrat nationaux solides.

En effet, la protection sociale s'inscrit dans le contrat social (et financier) qui lie un État et ses citoyens.⁴³⁹ Dans cette optique, la protection sociale est au cœur de la souveraineté nationale, ce qui signifie que l'intervention extérieure est un véritable champ de mines politique. Par exemple, en choisissant de travailler avec les ONG plutôt qu'avec les structures de l'État, les donateurs peuvent compromettre les contrats existants en matière de protection sociale et mettre ainsi en péril l'équilibre social interne.⁴⁴⁰ La frontière entre «promouvoir» la protection sociale dans les pays partenaires, et carrément tenter de façonner (ou de modifier) le contrat social national de l'extérieur est donc parfois mince (et floue).

6.3.1.2 INFLUENCE ET APPROPRIATION DES DONATEURS

Les donateurs qui cherchent à promouvoir la protection sociale ont eu tendance à se contenter de persuader les gouvernements de s'engager dans un programme politique nouveau et majoritairement conçu à l'extérieur, souvent inspiré de leurs propres expériences et modèles de protection sociale et façonné selon leurs propres préférences.

Par conséquent, les concepts de protection sociale mis en place par la communauté des donateurs peuvent ne pas être appropriés au contexte et aux défis locaux. Selon Devereux et White, la domination des acteurs internationaux dans la conception, le financement et même la prestation de la protection en Afrique a engendré certains biais dans les types de programmes mis en œuvre et leur taille, leur localisation et leur durée. Ces biais ont inévitablement entraîné l'exclusion d'autres formes de protection sociale. En pratique, la protection sociale en Afrique a été dominée par les transferts inconditionnels de fonds, souvent conçus au niveau sous-national, généralement financés par des donateurs bilatéraux ou multilatéraux et mis en œuvre par des ONG et entrepris pour la plupart dans des pays anglophones.⁴⁴¹

Du côté africain, Adesina fait valoir que la promotion par les donateurs des programmes de protection sociale s'apparente en effet souvent à un «merchandising politique», dans le cadre duquel les donateurs font pression sur (ou «intimident») un «public captif» et promeuvent des solutions qui servent leurs propres intérêts, portant ainsi atteinte à une vision plus large de la protection sociale en Afrique subsaharienne.⁴⁴² Même les informations des donateurs sont considérées comme problématiques, car leurs recherches peuvent être considérées comme «intéressées» ou «souvent limitées et suspectes».⁴⁴³ La promotion des «réussites africaines» peut également être considérée comme un moyen de «supprimer d'un programme la marque de ses donateurs» et de persuader les principaux «champions» (surtout à l'intérieur des ministères des affaires sociales) de promouvoir un programme de protection sociale que le pays ne s'est par ailleurs pas approprié.

Fondamentalement, cela soulève la question de la pertinence de l'aide en tant qu'outil de promotion des réformes politiques et institutionnelles venant de l'extérieur. Il existe une contradiction inhérente entre les efforts des donateurs visant à promouvoir leur propre vision de la protection sociale, d'une part, et leurs efforts visant à assurer l'appropriation des programmes par les gouvernements, de l'autre.⁴⁴⁴ Les gouvernements partenaires tolèrent les initiatives externes (telles que les transferts de fonds financés par les donateurs), même si elles ne reflètent pas leurs priorités nationales, en partie à cause du déséquilibre des pouvoirs entre les gouvernements et les donateurs, et en partie parce qu'ils n'ont pas de marge politique et financière pour mettre en œuvre leurs propres programmes. Mais cette tolérance n'implique pas nécessairement une appropriation, un soutien politique ou un engagement financier.

6.3.1.3 EFFET NÉGATIF SUR LA VIABILITÉ ET LA COHÉRENCE

Le manque d'appropriation influe directement sur la viabilité de nombreux programmes de protection sociale existant actuellement en Afrique subsaharienne. Tel que mentionné précédemment, les gouvernements hésitent à prendre les rênes d'initiatives qu'ils n'ont pas lancées, notamment parce que les donateurs sont considérés comme étant peu fiables et leur financement comme étant temporaire. On craint toujours un caprice de la part des donateurs (qui pourraient vouloir tenter d'imposer une priorité pendant plusieurs années avant de l'abandonner subitement au profit d'une autre). Ainsi, certains gouvernements pensent que la protection sociale est un autre phénomène de mode en matière de développement et hésitent à introduire ou à soutenir des systèmes qui peuvent disparaître si les financements

⁴³⁹ Voir chapitre 3.

⁴⁴⁰ Hickey 2010.

⁴⁴¹ Devereux et White 2010, p. 55.

⁴⁴² Adesina 2010.

⁴⁴³ Ibid. Ce point a également été soulevé par quelques acteurs africains interrogés dans le cadre d'un questionnaire RED.

⁴⁴⁴ Adapté de Hickey et al. 2008.

des donateurs cessent.⁴⁴⁵ Comme c'est le cas pour le support d'autres dépenses courantes, la perspective du retrait des donateurs (sans stratégie de sortie) est particulièrement problématique compte tenu du caractère permanent des activités de protection sociale.

Ces préoccupations sont loin d'être infondées. Si le DFID et Irish Aid ont repris les rênes des transferts sociaux Kalomo après le retrait de la CAD, d'autres programmes ont connu une fin moins heureuse. En Côte d'Ivoire, le Programme alimentaire mondial a dû réduire de moitié la ration du repas scolaire de 460 000 enfants en raison d'un manque de financement.⁴⁴⁶ Au Burkina Faso, lorsqu'un projet de transfert de fonds financé par la Banque mondiale a pris fin après sa mise en œuvre prévue de deux ans, les (ex-)bénéficiaires ont eu peur que la situation antérieure ne revienne et ont craint de retomber dans les pièges de la pauvreté et de la précarité après avoir bénéficié d'une mesure sociale.⁴⁴⁷ Sans engagements prévisibles et fiables à long terme, les gouvernements partenaires (et surtout les populations vulnérables) sont laissés à la merci des caprices des bailleurs de fonds, des cycles des projets et des vicissitudes financières.

Les donateurs (même les «traditionnels») ne forment pas non plus une communauté homogène. Ce sont des acteurs politiques qui représentent les traditions de leur pays et défendent des objectifs différents, en fonction de leurs contraintes politiques et de leurs idéologies. Ils peuvent proposer des solutions différentes (et parfois divergentes) qui sont souvent motivées par leurs mandats institutionnels et leurs priorités, plutôt que par la nécessité d'une programmation cohérente dirigée par le gouvernement. Il est donc nécessaire de rationaliser la programmation et le financement en matière de protection sociale et de réduire la concurrence qui existe entre les donateurs concernant les approches et les instruments, afin d'aborder la fourniture de la protection sociale en tenant compte des préférences du gouvernement et en proposant une programmation et une fourniture qui ne sont pas fragmentées.⁴⁴⁸

6.3.2 HARMONISER SANS COMPROMETTRE L'APPROPRIATION

6.3.2.1 LE FARDEAU DE LA FRAGMENTATION DES DONATEURS

La mise en œuvre du programme sur l'efficacité de l'aide est l'un des principaux défis auxquels les donateurs sont confrontés. À Rome (2003), Paris (2005) et Accra (2008),⁴⁴⁹ les donateurs se sont engagés à harmoniser leurs activités et à encourager l'appropriation des pays partenaires. Mais selon l'enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de l'OCDE, certains progrès ont été réalisés, mais pas assez. Sans nouvelles réformes et sans mesures supplémentaires, il sera impossible d'atteindre les objectifs fixés pour 2010 visant à améliorer l'efficacité de l'aide.⁴⁵⁰ Le degré de prolifération et de fragmentation des donateurs est particulièrement préoccupant, car il n'y a eu aucun progrès depuis l'adoption de la Déclaration de Paris.⁴⁵¹ Au contraire, il semblerait que la fragmentation se dégrade, en particulier dans les pays à faible revenu qui peuvent être les moins à même, sur le plan institutionnel, de faire face aux coûts de la fragmentation.⁴⁵² La charge qui en découle repose de manière disproportionnée sur les partenaires dépendants de l'aide qui sont souvent contraints de consacrer leurs ressources (humaines et financières) déjà rares aux tâches liées aux donateurs.

6.3.2.2 L'HARMONISATION DES DONATEURS DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION SOCIALE

Peu de donateurs étant activement impliqués dans le soutien de la protection sociale, l'harmonisation n'est pas encore devenue un enjeu majeur. Néanmoins, certaines questions se posent déjà: au Ghana, par exemple, «si l'engagement des donateurs est jusqu'à présent assez cohérent, on s'inquiète qu'il puisse se fragmenter si ou à mesure que le nombre de donateurs augmente, car il existe un certain nombre de questions clés sur lesquelles [nous] ne pouvons pas nous entendre, par exemple sur le fait que les transferts en espèces soient ou non soumis à condition».⁴⁵³

Dans certains pays, une coordination et des mécanismes de dialogue efficaces semblent avoir été mis en place, non seulement entre les donateurs, mais aussi entre les donateurs et les pays partenaires. En Éthiopie, au Mozambique et en Zambie, les donateurs ont mis en commun leurs ressources et coordonné leur soutien à certains projets spécifiques (respectivement le PSNP, le PSA et les transferts de fonds sociaux). Au Ghana, au Kenya et au Rwanda, des groupes de travail permettent actuellement une coordination étroite et un dialogue soutenu entre les parties prenantes. Comme il a été vu précédemment, ces mécanismes sont généralement liés à une forte appropriation de la part du gouvernement et facilitent donc le soutien des approches globales en matière de protection sociale.

⁴⁴⁵ Marcus 2007.

⁴⁴⁶ Programme alimentaire mondial 2010.

⁴⁴⁷ Le transfert, qui s'est achevé en juin 2010, ciblait les orphelins vulnérables et les personnes atteintes du VIH/SIDA dans la province de Nahouri. Il a été mis en œuvre par le Comité national de Lutte Contre le Sida et 3 250 ménages en ont bénéficié. L'UNICEF et la Banque mondiale sont en train d'examiner des options visant à soutenir un nouveau projet (rapport de visite de projet).

⁴⁴⁸ Ce paragraphe s'inspire de McCord 2010.

⁴⁴⁹ Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide (2003); Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005); Programme d'action d'Accra (2008). Disponible sur www.oecd.org/dac «Efficacité de l'aide».

⁴⁵⁰ OCDE, 2008a, p. 3.

⁴⁵¹ Frot et Santiso 2009.

⁴⁵² Ibid.

⁴⁵³ Questionnaire RED.

Toutefois, dans de nombreux autres pays, il n'existe aucun mécanisme formel de coordination pour la protection sociale. La question peut être traitée dans d'autres instances, comme au Lesotho où la protection sociale est abordée dans le cadre d'autres mécanismes de coordination, tels que le Comité national de coordination des orphelins et enfants vulnérables, ou dans les différentes instances en charge de la santé et de la sécurité alimentaire. Même lorsqu'il existe un groupe de travail consacré spécifiquement à la protection sociale, certains donateurs (qui ne considèrent pas la protection sociale comme un secteur) peuvent préférer discuter de la question au sein des groupes de travail des secteurs dans lesquels ils interviennent (santé, sexe, personnes handicapées, droits de l'enfant). Cette «fragmentation institutionnalisée» se révèle difficile à surmonter.

En outre, l'harmonisation des donateurs ne se limite pas à l'existence (ou à l'absence) de mécanismes formels de coordination. En effet, il n'est pas rare que différents donateurs mettent en œuvre plusieurs programmes fragmentés en coordination avec diverses unités d'un même ministère qui travaillent sur différentes politiques cloisonnées. Dans de tels cas, la fragmentation des donateurs locaux s'ajoute à la fragmentation des institutions, ce qui entrave l'élaboration de politiques cohérentes. La cohérence est d'autant plus menacée lorsque les donateurs, en plus de mettre en œuvre des programmes différents, promeuvent aussi des visions et des instruments divergents, ce qui peut porter atteinte à l'effort national visant à étendre la protection sociale.⁴⁵⁴

6.3.2.3 HARMONISATION ET APPROPRIATION: UN BESOIN D'ÉQUILIBRE

L'harmonisation et l'appropriation comptent parmi les principaux objectifs de la déclaration de Paris, mais la première notion peut nuire à la seconde. D'une part, les pays partenaires s'attendent à assurer eux-mêmes l'harmonisation et à observer et soutenir un alignement sur leurs systèmes.⁴⁵⁵ D'autre part, la communauté des donateurs a ses propres motivations en la matière et peut avoir tendance à vouloir harmoniser trop et trop vite, en impliquant peu les pays partenaires qui eux-mêmes, ne s'investissent pas toujours de manière égale dans le processus. Dans un tel scénario, trop privilégier l'harmonisation entre les donateurs est considéré comme allant à l'encontre de l'appropriation.⁴⁵⁶

En outre, une trop grande harmonisation pourrait éveiller les craintes des donateurs qui «se ligueraient» pour imposer leur point de vue sur les activités à réaliser et la manière de les réaliser: lorsque les organismes donateurs observent une approche politique identique, les décideurs politiques d'Afrique subsaharienne peuvent être confrontés à des réactions hostiles s'ils font valoir une idée qui va à l'encontre du discours général (et pas forcément approprié) sur la protection sociale.⁴⁵⁷ Trouver le juste équilibre entre l'harmonisation et l'appropriation n'est donc pas facile: du point de vue des donateurs, cela implique de s'aligner sur un ensemble de politiques nationales qui ne sont pas forcément toutes prioritaires, au lieu de diriger et de promouvoir les intérêts de leurs différentes organisations.⁴⁵⁸ En outre, même s'il est préférable de soutenir des stratégies légitimes au point de vue national, les problèmes de fragilité nécessitent souvent de prévoir des solutions de remplacement.

6.3.3 AIDER LES PAYS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

6.3.3.1 LE FRAGILE ENGAGEMENT DES DONATEURS

Comme le chapitre 3 l'a souligné, bon nombre de défis en matière de protection sociale dans les pays en situation de fragilité rappellent ceux des pays à faible revenu, à la différence près qu'ils sont amplifiés. Cela se vérifie aussi pour l'intervention des donateurs: même s'il est toujours difficile d'apporter un soutien, il est d'autant plus difficile de trouver l'équilibre et l'approche adéquats dans les pays en situation de fragilité où les acteurs internationaux peuvent influencer sur les résultats aussi bien de manière positive que négative.⁴⁵⁹ En vue de «maximiser l'effet positif de l'engagement et de réduire les dommages involontaires», les donateurs de l'OCDE ont convenu de 10 principes pour l'engagement international dans les États fragiles.⁴⁶⁰

Dans les pays fragiles, on observe toutefois des situations diverses. Même si les partenaires internationaux ont principalement tendance à soutenir la protection sociale dans les États appartenant aux catégories «amélioration progressive» et «situations de sortie de conflit/crise ou de transition politique», les contextes plus difficiles de «crise prolongée ou impasse» et de «détérioration de la

⁴⁵⁴ Ce paragraphe s'inspire d'Adesina 2010.

⁴⁵⁵ Woods et al. 2008, p. 20-21.

⁴⁵⁶ Ibid., p. 20-21.

⁴⁵⁷ Adesina 2010.

⁴⁵⁸ Comme au Rwanda (questionnaire RED).

⁴⁵⁹ OCDE, 2007.

⁴⁶⁰ 1) Prendre le contexte comme point de départ; 2) Ne pas nuire; 3) Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental; 4) Accorder la priorité à la prévention; 5) Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement; 6) Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus; 7) S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte; (8) S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux; 9) Agir vite. . . mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite; 10) Éviter de créer des poches d'exclusion. [OCDE 2010a].

gouvernance» bénéficient d'une aide moindre.⁴⁶¹ Par conséquent, l'accent porte ici principalement sur ces deux dernières catégories, en évaluant les éventuelles modalités de soutien en faveur de la protection sociale et en essayant de tirer des enseignements des nombreuses solutions déjà mises en œuvre.

6.3.3.2 ÉTENDUE DU SOUTIEN DE LA PROTECTION SOCIALE DANS LES PAYS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

Dans les pays en situation de fragilité (en particulier ceux qui sont en conflit ou en sortent), l'application du concept de protection sociale nécessite une adaptation des conditions normales d'utilisation.⁴⁶² En effet, la portée même de la protection sociale est élargie, tandis que les possibilités d'intervention sont quelque peu limitées. Les partenaires internationaux peuvent donc être obligés de s'écarter de leurs conceptions traditionnelles et d'adapter leurs instruments et leurs approches en conséquence.

Par exemple, le troisième principe pour l'engagement international dans les États fragiles vise à «faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental». Mais dans certains cas de conflit ou de détérioration de la gouvernance, l'État peut très bien être en partie ou entièrement responsable du problème, participer au conflit ou faire subir des discriminations à certains de ses citoyens. Ainsi, même s'il est généralement préférable de collaborer avec l'État pour promouvoir l'appropriation et renforcer le contrat social, les acteurs internationaux peuvent hésiter à le faire lorsqu'ils pensent que l'État manque de légitimité. Dans d'autres cas, l'État peut ne pas être un partenaire viable, en raison de sa faiblesse (voire de son «effondrement») ou parce qu'il a perdu le contrôle d'une partie ou de la plupart de son territoire.

Par conséquent, lorsqu'il est impossible ou peu souhaitable de s'impliquer aux côtés de l'État, il convient d'envisager des alternatives. Les autres acteurs internationaux et locaux peuvent devenir des partenaires pour fournir une protection sociale. Dans ce contexte, il semble fondamental de «prendre le contexte comme point de départ» (le premier principe pour l'engagement international). Lorsque l'on choisit ses partenaires de travail en situation de fragilité, il est essentiel de prêter attention à la manière dont leur légitimité est perçue à l'échelle locale (l'État au niveau central ou décentralisé, des arrangements politiques moins orthodoxes comme des potentats locaux, les collectivités, le secteur privé, des ONG locales et internationales, des agences des Nations unies).⁴⁶³

Une excellente compréhension du contexte local est également nécessaire pour sélectionner les instruments les plus appropriés.⁴⁶⁴ On a fait valoir que malgré les inquiétudes (par exemple sur la faisabilité et la pertinence des transferts de fonds), il n'y a rien d'inhérent à la fragilité de l'État qui devrait entraîner l'exclusion systématique de certains instruments; plutôt que de restreindre l'éventail des instruments disponibles, il serait plus judicieux de les adapter aux contextes de fragilité.⁴⁶⁵ La multiplication des risques et des conditions difficiles devrait en fait motiver la mise en place d'une palette plus large d'instruments de protection sociale intégrés à des interventions notamment humanitaires et sécuritaires. Tout d'abord, l'aide humanitaire est souvent le principal mécanisme permettant d'assurer une protection sociale. Des actions de secours sous la forme d'aide alimentaire ou de repas scolaires pourraient, par exemple, compter parmi les instruments les plus appropriés et les plus réalisables.

En poussant les limites, les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion pourraient être considérés comme une forme de protection sociale, en ce sens qu'ils fournissent aux populations vulnérables des filets de sécurité temporaires. Comme en témoigne l'attention accordée aux anciens combattants et aux survivants du génocide rwandais dans le système et la stratégie de protection sociale de ce pays, les crises et les conflits créent de nouvelles catégories de citoyens vulnérables qui ont besoin de protection et dont la prise en considération est indispensable à la reconstruction après un conflit.⁴⁶⁶

En résumé, le soutien de la protection sociale en situation de fragilité constitue un défi de taille car les problèmes sont amplifiés et les solutions sont plus rares. Si elle n'est pas bien préparée et adaptée au contexte, une intervention extérieure peut compromettre des équilibres fragiles. Ces contraintes ne doivent toutefois pas dissuader les donateurs d'apporter leur soutien aux États fragiles.

6.3.3.3 FOURNIR UNE PROTECTION SOCIALE AUX PAYS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

En Afrique subsaharienne et ailleurs, divers programmes soutenus par des donateurs ont été mis en œuvre. Même si les expériences ne peuvent pas simplement être reproduites, ces solutions peuvent mettre en lumière l'éventail (non exhaustif) de possibilités.

⁴⁶¹ Il s'agit des quatre catégories d'États fragiles de l'OCDE.

⁴⁶² Darcy 2004.

⁴⁶³ OCDE 2010b.

⁴⁶⁴ Voir RED 2009.

⁴⁶⁵ Harvey et al. 2007, p. 19. Parmi les préoccupations liées aux transferts de fonds, citons les difficultés de ciblage et les éventuels effets discriminatoires, les risques de corruption et d'inflation, le manque de marchés qui fonctionnent et de capacité des gouvernements, les menaces de sécurité lors de la prestation, la création de dépendance et l'attente d'un soutien à long terme.

⁴⁶⁶ Le Fonds d'Aide aux Rescapés du Génocide et les prestations d'invalidité pour les anciens combattants figureront parmi les éléments constitutifs du système de protection sociale minimale (gouvernement du Rwanda, MINALOC 2010).

Outre les exemples présentés dans ce rapport, il y a certainement beaucoup d'enseignements à tirer du soutien de la Banque africaine de développement (BAD) en faveur de la protection sociale, qui met l'accent sur les États fragiles.⁴⁶⁷

Encadré 6.4: Soutenir et fournir une protection sociale en dépit de la fragilité

Les programmes conjoints contournant l'État

Le programme d'aide prolongée (PRP) au Zimbabwe et le mécanisme international temporaire (MIT) dans les territoires palestiniens fournissent des exemples de soutien conjoints de la protection sociale dans lesquels l'État n'est pas considéré comme un partenaire viable. Lancé en 2004 par le ministère britannique pour le développement international, le PRP associe une assistance humanitaire à un soutien à plus long terme des moyens de subsistance grâce à une série d'instruments (soutien à l'agriculture, transferts sociaux, soins communautaires, accès à l'eau et à l'assainissement). Projet multidonateur qui est dans sa deuxième phase (2008-2013),⁴⁶⁸ il est mis en œuvre par 21 organisations non gouvernementales (ONG) internationales et locales, avec le soutien de partenaires techniques et d'agences des Nations unies.⁴⁶⁹ Contournant les structures du gouvernement central, le PRP devrait profiter à environ deux millions de personnes, soit entre 15 et 20 % de la population du Zimbabwe. Dans le même ordre d'idées, le MIT a été mis en place en 2006 pour contourner le gouvernement du Hamas: au titre du volet III, la Commission européenne et d'autres donateurs ont fourni un soutien commun sous la forme d'allocations sociales à un million de Palestiniens vulnérables.⁴⁷⁰

Les transferts sociaux en situation de crise ou de conflit

En Somalie, les transferts de fonds ont été mis en œuvre avec succès, malgré les «défaillances de l'État». Tant dans le nord que dans le sud de la Somalie, des consortiums d'ONG internationales (Oxfam, Action Contre la Faim, Horn Relief) et locales mettent en œuvre des projets de dons en espèces et de rémunération du travail, en faisant appel à des sociétés d'envoi de fonds ou de transfert d'argent pour la distribution. Les évaluations ont conclu que l'injection de liquidités avait été bien ciblée et qu'elle a bénéficié aux économies familiales et locales.⁴⁷¹ Ces exemples (ainsi que d'autres programmes tels que les projets de rémunération du travail de Save the Children en République démocratique du Congo (RDC) et le National Rural Access Programme en Afghanistan)⁴⁷² permettent donc de penser que les transferts de fonds sont possibles même dans les situations de conflit. En outre, les transferts de fonds peuvent aider dans les situations d'urgence telles qu'une crise alimentaire (le programme pilote de transferts de fonds du Fonds des Nations unies pour l'enfance au Niger),⁴⁷³ tandis que des solutions hybrides comme les bons d'achat peuvent permettre d'apporter une assistance aux personnes vulnérables dans les situations instables (bons d'achat en RDC).⁴⁷⁴ Les transferts sociaux en nature peuvent aussi jouer un rôle essentiel: pendant le conflit en Côte d'Ivoire, les repas scolaires du Programme d'alimentation mondial ont permis d'atténuer l'impact de la crise sur les enfants.⁴⁷⁵

Les travaux publics en période de transition après un conflit

Après un conflit, les programmes de travaux publics peuvent contribuer, au propre comme au figuré, à la reconstruction du pays. Au Liberia comme en Sierra Leone, le gouvernement a mis un accent particulier sur l'emploi des jeunes, parce que fournir des opportunités économiques à des groupes de jeunes marginalisés et démunis (y compris les anciens combattants) est la clé de leur (ré)intégration dans la société et, par conséquent, de la cohésion et de la stabilité sociales. Avec le soutien de la communauté internationale, la Commission nationale pour l'action sociale (NaCSA) de Sierra Leone et l'Agence du Liberia pour l'autonomisation du pays (Liberia Agency for Country Empowerment) ont mis en place avec succès des projets de travaux publics communautaires. En 2010, la Banque mondiale a approuvé le financement de deux nouveaux ►►

⁴⁶⁷ Le département [Développement humain et social] contribue à la reconstruction des infrastructures socioéconomiques à l'issue des conflits, en mettant l'accent sur les travaux publics fondés sur le travail, le renforcement des compétences et la création d'emplois et de revenus. La Banque travaille également en étroite collaboration avec d'autres partenaires de développement en contribuant à certains efforts de démobilisation, de démilitarisation et de réinsertion en vue de créer des perspectives pour les personnes les plus touchées par les conflits (<http://www.afdb.org/>).

⁴⁶⁸ Suite au versement de 54,8 millions de GBP par le DFID, l'Australie, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, l'Union européenne et la Banque mondiale contribueront à hauteur de 24 millions de GBP pour la période 2008-2013 (Chambre des communes 2010).

⁴⁶⁹ Site officiel du PRP: <http://www.prpzim.info/>. Alors qu'un ré-engagement est envisagé, aucune subvention du DFID ne passe par le gouvernement du Zimbabwe à l'heure actuelle (Chambre des communes 2010).

⁴⁷⁰ Deux programmes d'aide directe sous forme de fonds (cas de faibles revenus et cas de difficultés sociales) ont été mis en œuvre au titre du volet III du MIT, avec un budget total de 425 700 000 EUR.

⁴⁷¹ Ali et al. 2005; Majid 2006.

⁴⁷² Harvey et al. 2007, p. 10.

⁴⁷³ UNICEF 2010a. C'est la première fois que l'UNICEF a recours à des transferts de fonds (40 USD par mois pendant trois mois et pour 30 000 familles vulnérables) dans une situation d'urgence.

⁴⁷⁴ UNICEF 2010b. En trois semaines, 65 000 personnes déplacées pour cause de violences ont reçu des bons d'achat qu'elles pouvaient utiliser pour acheter des biens de première nécessité.

⁴⁷⁵ PAM, 2008.

projets: «Youth, Employment and Skills» au Libéria et le «Youth Employment Support Project» en Sierra Leone.⁴⁷⁶ La BAD soutient également le projet NaCSA en Sierra Leone depuis 2003 et a commencé il y a peu à mettre en œuvre un projet de travaux publics fondé sur le travail au Libéria.⁴⁷⁷

Dans les contextes instables et les situations d'urgence, la réussite est souvent fragile. Alors que de nouvelles solutions visant à porter assistance aux populations sont continuellement mises au point et testées,⁴⁷⁸ de nouveaux obstacles ne cessent de surgir. Par exemple, le groupe islamiste al-Shabab, qui contrôle la majeure partie du sud de la Somalie, a interdit les transferts d'argent par téléphone mobile car il les considère comme «non islamiques».⁴⁷⁹ Une telle interdiction porterait gravement atteinte aux transferts de fonds, ainsi qu'aux mécanismes de paiement innovants. Toutefois, les situations peuvent s'améliorer et les pays en situation de fragilité peuvent se transformer en fleurons de la protection sociale, comme le Rwanda. Sur la voie de la réhabilitation et de la résistance, les programmes ponctuels peuvent servir de tremplin à des solutions plus complètes (National Cash Transfer Program de l'Autorité palestinienne) ou s'inscrire dans un cadre politique plus ambitieux et plus large (le National Policy Framework for Social Protection en Sierra Leone). À tout le moins, soutenir la protection sociale dans les pays en situation de fragilité est une obligation en vertu du principe d'humanité et un moyen de fournir une couverture de base aux personnes vivant dans des environnements difficiles.⁴⁸⁰

6.4 CONCLUSION

L'expérience montre que l'engagement des donateurs traditionnels s'oriente souvent vers des types de protection sociale qui sont mal coordonnés et qui ne sont pas nécessairement appropriés ou financièrement viables. En outre, les donateurs ne comprennent souvent pas les processus politiques nationaux dans lesquels s'intègrent leurs interventions, sapant ainsi le potentiel d'appropriation et la viabilité de leurs initiatives.

De nouvelles approches sont donc nécessaires. Plutôt que de déterminer eux-mêmes les priorités, les donateurs doivent devenir des partenaires et d'aider les pays d'Afrique subsaharienne à mettre sur pied des stratégies et des systèmes de protection sociale. Ce passage de l'aide humanitaire à des partenariats exige des partenaires internationaux qu'ils s'alignent de manière coordonnée sur les efforts et les priorités des pays partenaires, afin de fournir des financements prévisibles qui favorisent la viabilité et d'investir dans le renforcement des capacités et l'apprentissage.

En outre, les rôles et les stratégies doivent être adaptés à chaque contexte (que ce soit dans les États fragiles ou dans les pays où la protection sociale est bien établie), en fonction des exigences des pays partenaires et des besoins des populations vulnérables. La communauté des donateurs traditionnels doit aussi s'adapter au paysage changeant du développement ainsi qu'au rôle croissant et à la pertinence accrue de la coopération Sud-Sud. Ces enseignements constituent un point de départ pour que l'UE s'implique en faveur de la protection sociale.

⁴⁷⁶ <http://web.worldbank.org/>. «Projects and operations».

⁴⁷⁷ <http://www.afdb.org/en/projects-operations/project-portfolio/> (consulté en novembre 2010).

⁴⁷⁸ Voir par exemple Harvey et al. 2010.

⁴⁷⁹ Al-Shabab interdit les transferts d'argent par téléphone mobile en Somalie, 2010, <http://www.bbc.co.uk/> (en anglais).

⁴⁸⁰ Harvey et al. 2007.

CHAPITRE SEPT

A dark teal silhouette of a person standing and holding a long, thin baton or staff vertically with both hands. The person is wearing a long, flowing dress or robe. The background is a light teal color with abstract, overlapping geometric shapes and lines in a slightly darker shade of teal.

**PROTECTION SOCIALE POUR
LE DÉVELOPPEMENT INCLUSIF:
ENGAGEMENT, DÉFIS ET
RECOMMANDATIONS POUR L'UE**

CHAPITRE 7

PROTECTION SOCIALE POUR LE DÉVELOPPEMENT INCLUSIF: ENGAGEMENT, DÉFIS ET RECOMMANDATIONS POUR L'UE

Compte tenu de la richesse de ses expériences en matière de protection sociale, de son engagement pour la dimension sociale de la mondialisation et de son rôle de premier plan dans le développement, l'UE est un acteur de choix pour soutenir la protection sociale dans les pays en développement.

Plusieurs donateurs de l'UE, y compris la Commission, soutiennent déjà activement des initiatives de protection sociale prises au niveau des pays. Toutefois, l'engagement doit être renforcé pour surmonter les difficultés qui persistent et pour réaliser pleinement l'avantage comparatif potentiel de l'UE.

Le RED recense sept priorités pour renforcer et améliorer le soutien de l'UE à la protection sociale dans les pays en développement: 1) intégrer la protection sociale dans la politique de développement de l'UE en adoptant un cadre politique complet, associé à des engagements concrets définis dans le temps et des ressources spécifiques; 2) promouvoir et soutenir les processus nationaux jetant les bases d'une viabilité à long terme; 3) favoriser l'accessibilité en contribuant à renforcer la mobilisation des ressources financières nationales, en fournissant une aide fiable et prévisible et en envisageant des options de financement novatrices; 4) adapter les modalités d'intervention aux contextes et besoins spécifiques; 5) soutenir le renforcement des connaissances et l'échange des enseignements tirés; 6) améliorer la coordination, la complémentarité et l'homogénéité de l'action européenne; 7) renforcer les partenariats de l'UE pour mettre en place un programme de protection sociale progressif.

Compte tenu de la richesse de ses expériences et de son engagement pour le développement et pour la dimension sociale de la mondialisation, l'Union européenne (UE) (la Commission et les États membres) est un acteur de choix pour soutenir la protection sociale dans les pays en développement. Toutefois, compte tenu des leçons présentées au chapitre précédent, l'engagement doit être renforcé pour mettre son avantage comparatif potentiel en pratique.

Le modèle social européen est caractérisé par un engagement commun pour la protection sociale dans une diversité d'expériences nationales quant à l'évolution, le fonctionnement et les approches de la protection sociale. Les partenaires du développement de l'UE ont acquis un grand savoir-faire dans la (re)construction des systèmes de protection sociale, du premier État-providence du XIXe siècle aux processus de transition des nouveaux États membres. L'accord de Cotonou et le partenariat stratégique Afrique-UE offrent des plates-formes pour s'engager auprès des pays partenaires africains sur ces compétences ainsi que leurs propres expériences au moyen du dialogue politique et de l'apprentissage mutuel.

En outre, les objectifs d'engagement de l'UE en matière de politique de développement sont ambitieux, allant du Consensus européen aux objectifs d'aide publique au développement (APD), tout en passant d'une relation entre donateurs et bénéficiaires à un partenariat impliquant une démarche contractuelle et des financements prévisibles.⁴⁸¹ Ainsi, elle est potentiellement bien positionnée pour soutenir des systèmes de protection sociale gérés par les partenaires et intégrés dans leurs stratégies globales de développement.

7.1 DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE: LA PROTECTION SOCIALE DANS LA OU LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DE L'UE⁴⁸²

7.1.1 ÉTAT DES LIEUX: UN ENGAGEMENT DE L'UE NAISSANT ET DIVERSIFIÉ

Chaque donateur de l'UE ayant sa propre définition de la protection sociale (le cas échéant), établir qui fait quoi et où est un défi de taille. Seules les activités de quelques-uns des principaux donateurs de l'UE en matière de protection sociale, le ministère britannique pour le développement international (DFID), la coopération allemande pour le développement (CAD) et dans une moindre mesure, la Commission européenne et l'agence suédoise de coopération internationale au développement (Sida), sont bien connues et documentées. Mais

⁴⁸¹ Commission européenne 2010b p. 3, consensus européen pour le développement 2006.

⁴⁸² La plupart des informations fournies dans cette section proviennent de la Commission européenne et des États membres. L'équipe du RED s'est mise en contact avec les administrations centrales pour obtenir des informations actuelles et complètes sur leurs activités. En outre, des praticiens de 11 donateurs de l'UE ont répondu à 39 questions «Questionnaires sur la protection sociale dans la politique de développement de l'UE» du RED (voir la note du chapitre 6).

plusieurs autres acteurs européens prennent des initiatives moins en vue, parfois indirectes, qui contribuent à donner une dimension et une profondeur au soutien de l'UE à la protection sociale.

7.1.1.1 LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne soutient la conception, la mise en œuvre et le renforcement de systèmes et régimes locaux de protection sociale. Toutefois, l'absence de position politique globale sur la protection sociale dans le contexte de sa politique de développement amoindrit son action et son leadership.

L'intervention de la Commission va de dispositifs de sécurité à court terme à la réforme de politiques de protection sociale, et ce dans tout le monde en développement. Elle apporte un soutien aux pays qui élaborent ou réforment leur système de protection sociale, en leur apportant des fonds et une assistance technique, en renforçant les capacités et en participant au dialogue politique. En Afghanistan, elle collabore avec le gouvernement, la société civile et plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux pour concevoir et mettre en œuvre un système de protection sociale. En Arménie, en République Kirghize et au Tadjikistan, elle soutient les politiques sectorielles pour améliorer la conception, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques nationales dans le secteur de la protection sociale. En Azerbaïdjan, en Chine, en Moldavie et en Syrie, elle met l'accent sur la réforme des systèmes existants. Au Salvador, la Commission soutient le programme de transfert social *Comunidades Solidarias* et met en place une aide budgétaire sectorielle pour les politiques de protection sociale du gouvernement. Au Paraguay, elle appuie la mise en œuvre du Social Protection Network qui s'articule autour d'un programme de transfert conditionnel d'argent pour les familles vulnérables lancé par le gouvernement en 2006 et prépare également une aide budgétaire dans le secteur de la protection sociale.

Le plus grand programme de protection sociale soutenu par la Commission se trouve en Éthiopie, où elle a fourni près de 100 millions d'euros au Productive Safety Net Programme (PSNP), prévoyant des transferts de fonds aux bénéficiaires, le renforcement des capacités et une assistance technique. Toutefois, en dépit de l'engagement de l'UE pour la dimension sociale de la mondialisation et vis-à-vis de l'Afrique, le soutien direct à la protection sociale dans d'autres pays de l'Afrique subsaharienne est rare. Au Lesotho, la Commission fournit des fonds et une assistance technique au Child Grant Programme for Orphan and Vulnerable Children, en collaboration avec le Fonds des Nations unies pour l'enfance. Au Rwanda, elle a participé au financement du programme communautaire Ubudehe et prépare une aide budgétaire sectorielle de 20 millions d'euros pour la protection sociale. Au Burkina Faso, ECHO, la direction générale de l'aide humanitaire de la Commission européenne, est sur le point de lancer un projet pilote de transfert d'argent en collaboration avec le Programme alimentaire mondial. En outre, un projet de l'UE et de l'Organisation internationale du travail (OIT) financé par la Commission, qui consiste à améliorer la protection sociale et à promouvoir l'emploi, est en cours au Burkina Faso et en Éthiopie.

La protection sociale n'est habituellement pas considérée comme un secteur clé, mais des points d'entrée permettant à la Commission d'apporter son soutien dans le cadre de la coopération bilatérale (notamment en matière d'emploi et de cohésion sociale, de développement rural ou de sécurité alimentaire).⁴⁸³ Selon une évaluation des programmes indicatifs régionaux et nationaux 2007-2013, un soutien prioritaire lié à un large éventail de questions sociales est prévu dans 23 pays partenaires (dans des domaines tels que la protection sociale, le travail des enfants, la lutte contre la fraude, le travail décent et la formation professionnelle).⁴⁸⁴ En outre, la protection sociale occupe une place de plus en plus importante dans le dialogue politique de l'UE avec les pays d'Afrique subsaharienne et d'autres régions.⁴⁸⁵

Même sans forcément être spécifiquement axés sur la protection sociale, des instruments novateurs de l'UE peuvent également contribuer à protéger les personnes les plus vulnérables. Par exemple, la Facilité alimentaire de l'UE (1 milliard d'euros sur trois ans) soutient l'établissement de filets de sécurité pour maintenir, voire accroître la capacité de production agricole afin de répondre aux besoins alimentaires de base des populations les plus vulnérables des pays les plus durement touchés par la crise alimentaire. Le mécanisme FLEX relatif à la vulnérabilité (500 millions d'euros sur deux ans) aide les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) les plus vulnérables et les moins résistants, à leur demande, à faire face aux dépenses prioritaires (notamment dans les secteurs sociaux).

La Commission est l'un des plus grands contributeurs d'aide budgétaire, tant en proportion (37 % en 2009 dans le cadre du 10^e Fonds européen de développement) qu'en volume (près de 8 milliards d'euros alloués à l'Afrique entre 2003 et 2009).⁴⁸⁶ Les «contrats OMD» novateurs sont particulièrement prometteurs pour encourager des partenariats durables visant à établir des systèmes de protection sociale, compte tenu de la prévisibilité à long terme (six ans) des financements qu'ils fournissent et à l'approche contractuelle qu'ils privilégient. Des indicateurs sont établis avec les pays partenaires dans le cadre de leurs stratégies de développement nationales: au Rwanda, quatre indicateurs relatifs aux contrats OMD concernent la protection sociale.

La protection sociale semble occuper une place de plus en plus prépondérante au sein de l'UE, comme l'indiquent les récentes positions politiques de l'Union⁴⁸⁷ et des travaux de recherche commandés (Rapport européen sur le développement, étude sur la «Protection sociale

⁴⁸³ La Commission peut également fournir un soutien par l'intermédiaire de programmes thématiques, par exemple Investir dans les ressources humaines.

⁴⁸⁴ Commission européenne 2009, p. 109.

⁴⁸⁵ Voir la section 7.2.1.2.

⁴⁸⁶ Commission européenne 2010a, c. Entre 2003 et 2009, l'aide budgétaire de l'UE s'est élevée à 13 milliards d'euros, dont 56 % ont été destinés aux pays ACP et 5 % à l'Afrique du Sud. La protection sociale est une priorité de l'aide budgétaire générale au Cap Vert, tandis qu'une aide budgétaire sectorielle est prévue au Rwanda.

⁴⁸⁷ Voir section 1.6.3 du chapitre 1.

en Amérique centrale», note de concept sur les transferts sociaux). La Commission a également commencé à investir dans le renforcement de ses propres capacités, à sensibiliser le personnel de son siège et de ses délégations à ce secteur non traditionnel (Capacity4Dev, formations sur la protection sociale, document de référence sur «les transferts sociaux et la lutte contre la faim»). Ces initiatives peuvent laisser entendre que l'UE a décidé qu'il était hautement nécessaire de s'impliquer davantage dans le débat politique et intellectuel et accorde dorénavant plus de priorité à la protection sociale dans sa politique de développement.⁴⁸⁸

7.1.1.2 LES ÉTATS MEMBRES

La participation des États membres est diverse et inégale. Plusieurs donateurs de l'UE s'impliquent, même s'il est difficile de déterminer si leurs activités portent sur la protection sociale, compte tenu du manque d'accord sur la manière de définir et de mesurer l'APD dans ce domaine.⁴⁸⁹ Le tableau 7.1 tente de fournir un aperçu de leurs activités.⁴⁹⁰

Tableau 7.1: La protection sociale dans les politiques de développement des États membres

États membres	Pays	Activités
Allemagne-CAD (BMZ, GTZ, KfW, Inwent, DED)	Cameroun, Guinée, Kenya, Malawi, Mozambique, Namibie, Rwanda, Tanzanie, Zimbabwe, Bangladesh, Cambodge, El Salvador, Indonésie, Inde, Pakistan, Philippines	Micro-assurance, systèmes de bons basés sur les résultats, stratégies pour l'intégration des personnes handicapées, soutien et réforme de la protection sociale en matière de santé (membre de P4H), soutien aux mutuelles de santé et aux systèmes de protection sociale de base. Soutien financier, services de conseil et de renforcement des capacités
	Éthiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambique, Nigeria, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe, Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan, Viêt Nam, Yémen	Projets pilotes de transferts sociaux, aide budgétaire, renforcement des capacités, renforcement des systèmes par le soutien de programmes gérés par le gouvernement. Approfondissement des connaissances, soutien à la recherche et à la génération de preuves Soutien à l'apprentissage Sud-Sud Renforcement des capacités (Train4Dev, manuel sur la protection sociale avec l'EPRI)
Suède (Sida)	Éthiopie, Kenya, Mali, Mozambique, Zambie, Bosnie-Herzégovine, Belarus, Bolivie, Croatie, Tadjikistan, Ukraine	Transferts d'argent et sécurité alimentaire Bien-être des enfants et des jeunes, particulièrement en ce qui concerne le VIH/SIDA Établissement de structures générales pour des systèmes de sécurité sociale Soutien à la société civile Soutien de long terme à la recherche par l'intermédiaire de l'IRNU
	Bénin, Cameroun, Tchad, Comores, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo, Cambodge, Laos, Viêt Nam	Accent sur la protection sociale en matière de santé (membre de P4H) Soutien à la conception de systèmes d'assurance-santé (micro-assurance, assurance maladie à base communautaire) aux niveaux local, national et sous-régional (UEMOA) Aide budgétaire, assistance technique, dialogue politique
Irlande (Irish Aid)	Éthiopie, Lesotho, Malawi, Ouganda, Zambie, Viêt Nam	Groupe de travail de haut niveau contre la faim comme point d'entrée pour la protection sociale Projets pilotes de transferts sociaux, aide budgétaire, programme de réduction des risques de catastrophes Renforcement des capacités, soutien aux systèmes
	Éthiopie, Mozambique, Zimbabwe	Soutien au PSNP et au PSA Aide budgétaire, renforcement des capacités, dialogue politique

⁴⁸⁸ Particulièrement si l'on considère que plusieurs consultations (sur la modernisation de la politique de développement de l'UE, l'avenir de l'aide budgétaire et le financement de l'action extérieure de l'UE après 2013) sont en cours, avant la prochaine communication sur la modernisation de la politique de développement européenne (et la révision potentielle du Consensus européen), les perspectives financières pour 2014-2020 et le nouveau cycle de programmation.

⁴⁸⁹ Des discussions sur cette question sont en cours au sein de l'OCDE-POVNET.

⁴⁹⁰ Voir l'annexe pour de plus amples informations.

Finlande (MAE)	Zambie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan, Viêt Nam	Renforcement des capacités, utilisation des systèmes nationaux, coordination, systèmes basés sur les TIC, contrôle, protection de la maternité, assurance-chômage, sécurité et santé sur le lieu de travail. Droits et intégration des personnes handicapées.
Portugal (ministère du travail et de la solidarité sociale)	Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Oriental	mation professionnelle, renforcement des capacités institutionnelles Mise en œuvre par l'intermédiaire d'ONG locales Soutien au programme BIT/STEP sur la protection sociale en Afrique lusophone
Luxembourg (MAE)	Ghana, Sénégal	Soutien à des mutuelles de santé; Ghana-Luxembourg Social Trust
Belgique (MAE)	Bénin, RDC, Mali, Rwanda, Sénégal, Afrique du Sud, Ouganda	Aide budgétaire, projets, soutien aux ONG et à la société civile
Espagne (AECID)	Sénégal	Protection des jeunes et des enfants vulnérables
Autriche (CAD)	Burkina Faso, Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Territoires palestiniens	Transferts sociaux, travaux publics, diversification des moyens de subsistance
Italie (MAE)	Sénégal	Soutien au <i>Programme intégré de Développement économique et social</i> (PIDES), associé au DSRP et à l'Initiative nationale pour la protection sociale.

La mesure dans laquelle l'UE et ses États membres tirent le meilleur parti de leur avantage comparatif dans le domaine de la protection sociale est discutable. Compte tenu de l'absence d'accord collectif sur le cadre politique et l'engagement de l'UE, la protection sociale reste non prioritaire dans le programme de développement de l'UE. Le soutien de l'UE est donc principalement fragmenté et peu coordonné, laissant de nombreux «orphelins de l'aide» sans assistance.

7.1.2 CRÉER DES PARTENARIATS POUR LA PROTECTION SOCIALE: L'APPROCHE DE L'UE

Les donateurs de l'UE pourraient apprendre les uns des autres en échangeant leurs meilleures pratiques et leurs approches novatrices, ce qui fournirait une base solide pour un engagement accru de l'UE. À cette fin, il est important de se concentrer non seulement sur des instruments et projets spécifiques ou les expériences des pays,⁴⁹¹ mais aussi sur la manière dont l'UE et ses États membres agissent, et les partenariats qu'ils établissent lorsqu'ils promeuvent et soutiennent la protection sociale en Afrique subsaharienne.

7.1.2.1 ENGAGEMENT AUPRÈS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Pour établir des systèmes de protection sociale complets, il est essentiel de renforcer l'appropriation, le soutien national étant primordial pour encourager l'élaboration d'initiatives de protection sociale et pour assurer leur pérennité. Bien que globalement, trop peu d'attention ait été accordée aux circonscriptions locales, certains partenaires de l'UE ont contribué à autonomiser certaines parties prenantes clés de la société civile. En Zambie, Irish Aid et le DFID ont soutenu la Civil Society Social Protection Platform, qui a élaboré le programme de protection sociale et joue aujourd'hui un rôle clé de coordination et de plaidoyer. Un projet de jumelage entre le Conseil de Tanzanie sur le développement social et son homologue finlandais favorise le renforcement des capacités de «champions» de la société civile en matière de protection sociale. De nombreux autres donateurs de l'UE, comme la Sida et le Portugal, soutiennent également des projets d'organisations non gouvernementales (ONG) portant sur différents aspects de la protection sociale.

Les syndicats et le secteur privé sont également partenaires. Au Bénin, au Rwanda et en Afrique du Sud, la Belgique soutient le Programme syndical de l'Institut de formation syndicale internationale, qui vise à renforcer les capacités des syndicats dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail afin d'assurer une meilleure protection dans les secteurs formel et informel. Au Sénégal, l'Agence Française de Développement (AFD) met à l'essai des systèmes novateurs de micro-assurance en partenariat avec le secteur privé. En Guinée, la GDC prévoit des partenariats public/privé impliquant des sociétés minières et privées afin de développer le secteur de la micro-assurance. Toutes ces initiatives complètent le soutien aux processus administrés par l'État, renforçant le contrat social entre l'État et les citoyens en développant les capacités de l'un et des autres.

⁴⁹¹ Les donateurs de l'UE participent à un certain nombre de bonnes pratiques analysées au chapitre 6.

7.1.2.2 COOPÉRATION AVEC L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

L'OIT soutient le renforcement de la protection sociale en Afrique subsaharienne. Elle constitue une plate-forme façonnant le consensus politique international sur les questions sociales et la protection sociale, par exemple avec le socle de protection sociale des Nations unies (SPS). Intégrer les politiques de l'UE pour la protection sociale dans le cadre plus large de l'OIT pourrait donc leur conférer davantage de légitimité. De fait, il a été récemment décidé d'étendre la portée du partenariat stratégique entre l'OIT et la Commission dans le domaine du développement pour intégrer la protection sociale afin d'assurer que les quatre piliers du travail décent soient couverts.⁴⁹² Le projet commun «Improving Social Protection and Promoting Employment» lancé en 2010 est mis en œuvre au Burkina Faso, au Cambodge, en Éthiopie et au Honduras. Son objectif est de promouvoir, au moyen d'un consensus national, une stratégie intégrée de politiques de protection sociale et d'emploi dans le cadre du développement de ces pays.⁴⁹³

Plusieurs États membres ont également conclu des partenariats portant sur la protection sociale avec l'OIT. La coopération belge finance le Programme de Promotion du Dialogue social en Afrique (PRODIAF), tandis que le Portugal soutient le programme «Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté» de l'OIT qui porte sur le renforcement de la protection sociale dans les pays lusophones d'Afrique.⁴⁹⁴ En ce qui concerne les approches novatrices, le Luxembourg a été l'instigateur de la mise en œuvre du Global Social Trust (GST) (encadré 7.1).

Encadré 7.1: Le projet Ghana-Luxembourg Social Trust

En 2002, l'OIT a créé le concept Global Social Trust, qui repose sur des idées normatives en matière de justice sociale, de solidarité internationale, d'égalité et de responsabilité sociale.⁴⁹⁵ L'idée est que des personnes de pays développés versent, sur une base volontaire, un montant modeste à un fonds fiduciaire, qui est ensuite utilisé pour financer le renforcement de la protection sociale dans les pays en développement. Le Ghana-Luxembourg Social Trust (GLST), lancé en janvier 2010, est le premier fonds de la sorte.

Le projet pilote du GLST est un programme de transfert d'argent sous condition de ressources destiné aux femmes enceintes démunies de quatre circonscriptions du district de Dangme West. Cofinancé par le gouvernement du Luxembourg (à deux tiers) et OGB-L Solidarité Syndicale, une ONG syndicale (à un tiers), ce programme est une collaboration entre OGB-L, l'OIT et le gouvernement du Ghana, qui unissent leurs efforts de la conception à la mise en œuvre.

Intégré dans le système de protection social global du Ghana, le GLST utilise dans la mesure du possible les structures locales existantes. Il est étroitement lié au programme Livelihood Empowerment Against Poverty, dont la méthodologie et le classement de la pauvreté ont été utilisés pour cibler les bénéficiaires. L'idée sous-jacente est de développer le projet de telle sorte à faciliter son appropriation par l'État. L'objectif final est donc de persuader le gouvernement, en démontrant l'impact positif du projet pilote, de reprendre la responsabilité du projet et d'étendre sa mise en œuvre et son financement à la fin du cycle de cinq ans.

7.1.2.3 SOUTENIR UNE APPROCHE RÉGIONALE

Compte tenu de leur propre expérience de la régionalisation, l'UE et ses États membres œuvrent depuis longtemps pour l'intégration régionale au moyen de la coopération au développement. La Commission apporte un soutien financier et technique au Programme régional de sécurité alimentaire et de gestion des risques, qui vise à aider les pays de la région de l'IGAD à concevoir des cadres et stratégies de protection sociale. En septembre 2010, l'AFD a approuvé un projet visant à élargir la couverture de l'assurance maladie et à aider les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine à concevoir et mettre en œuvre des stratégies et systèmes de protection sociale nationale en matière de santé, en mettant particulièrement l'accent sur le renforcement des capacités régionales.⁴⁹⁶ De telles initiatives sont très importantes, car les approches régionales peuvent être nécessaires pour relever les défis de la protection sociale qui dépassent les frontières nationales (par exemple les bergers de la Corne de l'Afrique). Les organisations régionales peuvent également favoriser la dynamique panafricaine et soutenir leurs États membres.

⁴⁹² Commission européenne 2009, p. 105.

⁴⁹³ Document interne transmis par la Commission européenne.

⁴⁹⁴ Le PRODIAF (www.prodiaf.org/), soutenu par la France, se concentre sur l'Afrique francophone. Le Centro de Informação em Protecção Social (www.cipsocial.org/) fournit des informations en portugais.

⁴⁹⁵ Brochure du GLST, disponible sur www.solidaritesyndicale.lu/glst.php. Voir aussi OIT 2005.

⁴⁹⁶ Projet d'appui à l'extension de la couverture du risque maladie dans les États membres de l'UEMOA (PACRM). Le principal partenaire du projet sera la Direction de la Santé, de la Protection sociale et de la Mutualité de la Commission de l'UEMOA.

7.1.2.4 SOUTIEN À LA COOPÉRATION SUD-SUD POUR LA PROTECTION SOCIALE

Comme nous l'avons vu au chapitre 6, la mesure dans laquelle les donateurs «traditionnels» se présentent comme responsables de politiques et fournisseurs d'assistance technique en matière de protection sociale fait l'objet de controverses. En outre, le changement de panorama en ce qui concerne les donateurs et la demande croissante de coopération Sud-Sud sur la protection sociale requièrent un repositionnement. Dans ce contexte, les partenaires de développement de l'UE ont commencé à agir non seulement en tant que fournisseurs directs d'assistance et de conseils, mais également en tant qu'intermédiaires.

En particulier, le DFID a soutenu le transfert de connaissances Sud-Sud entre le ministère brésilien du développement social et de la lutte contre la faim et son homologue au Ghana, ce qui a débouché sur le programme *Livelihood Empowerment Against Poverty*. Suite à ce succès, le programme de coopération Afrique-Brésil sur le développement social a été lancé en 2008 avec le soutien du DFID afin de renforcer la coopération entre l'Afrique et le Brésil en matière de protection sociale. En outre, la plate-forme «South-South Learning on Social Protection Gateway», bénéficiant également du soutien du DFID, a été lancée en 2010.

Au Chili, la CAD fournit un financement au Fondo de Solidaridad e Inversion Social (FOSIS) afin de développer son potentiel de coopération horizontale et triangulaire.⁴⁹⁷ La France, quant à elle, s'est engagée à soutenir l'initiative du CPSA en promouvant la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire entre l'Argentine, le Brésil, le Mexique et des pays d'Afrique et d'Asie.⁴⁹⁸ Ces initiatives naissantes «UE-Sud-Sud» constituent une première étape dans la prise en considération du changement de panorama en ce qui concerne les donateurs et dans la mise en œuvre de la recommandation du Cadre de politique sociale pour l'Afrique de l'Union africaine consistant à tirer parti de la coopération Sud-Sud et des meilleures pratiques régionales et internationales.⁴⁹⁹

Des plus grands donateurs aux acteurs de niche, et des meilleures pratiques aux expériences novatrices, de nombreuses leçons peuvent être tirées du potentiel largement inconnu et inexploité du soutien de l'UE à la protection sociale, que ce soit en Afrique subsaharienne ou ailleurs. Toutefois, pour réaliser pleinement ce potentiel, les partenaires de l'UE doivent relever les défis évoqués au chapitre 6 et surmonter des obstacles davantage spécifiques à l'UE.

7.2 DÉFIS À RELEVER POUR ÉTENDRE ET AMÉLIORER LE SOUTIEN DE L'UE À LA PROTECTION SOCIALE

7.2.1 LA (NON-) PERTINENCE DE L'UE

7.2.1.1 UNE APPROCHE AXÉE SUR LA DEMANDE: PERSPECTIVES POUR L'UE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

En Afrique subsaharienne, l'aide au développement fournit à l'UE un levier pour faire avancer les questions sociales⁵⁰⁰ et lui donner sa propre vision «sociale» de la mondialisation.⁵⁰¹ Toutefois, malgré la richesse des compétences et des expériences de l'UE en matière de protection sociale et son potentiel de partage des enseignements tirés,⁵⁰² une perspective excessivement eurocentrée (si l'on part du principe que l'UE a un avantage comparatif inhérent et prévalent) doit être écartée. Comme le reconnaissent les donateurs de l'UE, recourir à une terminologie et approche «modèles» est peu judicieux et va à l'encontre du principe d'appropriation. En outre, si l'intérêt pour la protection sociale en Afrique subsaharienne grandit, il ne porte pas nécessairement sur la vision typiquement européenne de la protection sociale et n'envisage pas les donateurs de l'UE comme partenaires.

Le modèle social européen est le produit de processus spécifiques appliqués dans des conditions distinctives qui diffèrent de celles de l'Afrique subsaharienne. La prédominance du secteur informel, les ressources fiscales limitées et les problèmes tels que l'épidémie de VIH/SIDA demandent des réponses différentes, qui varient également d'un pays à l'autre. Dans ce sens, si l'expérience de l'UE en matière de protection sociale est intéressante, ce n'est certainement pas la seule, et pas nécessairement la plus pertinente. Les Africains pourraient avoir davantage envie d'étudier des expériences sociales qui ont bien fonctionné dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne et qui peuvent être adaptées à leur situation locale et leurs ressources et capacités limitées.

Les expériences de l'Amérique latine et de l'Asie, dont toute l'ampleur et la portée ont été abordées au chapitre 4, suscitent de plus en plus d'intérêt, comme le démontre la quantité d'activités d'échange des connaissances et de programmes Sud-Sud. Les expériences et le soutien les plus pertinents pourraient donc bien venir de partenaires en développement (d'Afrique ou d'ailleurs), ainsi que de partenaires «traditionnels», particulièrement multilatéraux, non membres de l'UE. Le défi consiste donc à combler le fossé entre capacités

⁴⁹⁷ Cette coopération a débouché sur la production du CD-Rom *Modelo de Transferencia para la Cooperación Horizontal y Triangular*, qui a pour objectif de faciliter le partage d'expériences du FOSIS.

⁴⁹⁸ Cet engagement est compris dans le nouvel accord cadre de partenariat 2010 entre la France et l'OIT.

⁴⁹⁹ Union africaine 2008, paragraphe 2.2.3 «Actions recommandées».

⁵⁰⁰ Eichhorst et al. 2010.

⁵⁰¹ Voir la section 1.6.3 du chapitre 1.

⁵⁰² Voir les encadrés 3.6 et 4.4.

et attentes («capability-expectations gap»)⁵⁰³ dans le soutien à la protection sociale non seulement en améliorant ses capacités, mais également en examinant de près ce que les partenaires attendent de l'UE.

Conformément au principe d'appropriation, le soutien et les conseils de l'UE doivent donc, dans la mesure du possible, être axés sur la demande. De fait, les expériences dans ce domaine indiquent que la demande d'assistance de l'UE est élevée.⁵⁰⁴ L'intérêt peut porter sur des aspects spécifiques des systèmes de protection sociale de l'UE. Par exemple, une équipe de fonctionnaires sénégalais a récemment réalisé un circuit d'étude en Italie afin d'observer le cadre et les mécanismes visant à protéger les enfants vulnérables et d'en tirer des enseignements. Le Tanzanian-German Programme to Support Health est un exemple de partenariat institutionnalisé axé sur un aspect spécifique des instruments de protection sociale.⁵⁰⁵ Globalement, l'assistance technique et le renforcement des capacités sont très demandés. Au Rwanda par exemple, les partenaires de l'UE ont répondu à l'appel du gouvernement qui demandait des assistants techniques en conception et gestion de programmes, finance et suivi et évaluation, pour des contrats de longue durée.

La valeur ajoutée des partenaires de l'UE peut également provenir de leurs activités dans d'autres pays en développement. Le DFID, qui dispose d'une vaste expérience du soutien à la protection sociale en Afrique subsaharienne, peut jouer le rôle d'intermédiaire en partageant les leçons et les meilleures pratiques de pays présentant un niveau de développement et des difficultés similaires. De même, d'autres donateurs de l'UE disposant d'une expérience en Afrique subsaharienne ou dans d'autres régions - la CAD en Asie, la Sida en Europe de l'Est, la Commission en Amérique latine - peuvent jouer le rôle d'intermédiaires directs pour l'échange des connaissances Sud-Sud.

7.2.1.2 ENGAGEMENT PAR LE DIALOGUE POLITIQUE

L'avantage comparatif de l'UE tient en partie à l'étendue et la portée de ses partenariats institutionnels. La demande d'échanges en matière de développement social et de protection sociale, aussi bien de la part de l'Afrique subsaharienne que d'autres partenaires, semble de plus en plus forte. Par exemple, la protection sociale apparaissait comme une question prioritaire lors du dernier sommet Asie-Europe (ASEM). Lors du sommet d'octobre 2010, les dirigeants de l'ASEM ont appelé à «une poursuite des partages d'expériences et une assistance technique dans la mise en œuvre des politiques de protection sociale».⁵⁰⁶ La protection sociale a été définie comme l'une des six priorités du programme EUROsocial II sur la cohésion sociale, qui promeut des échanges entre les responsables politiques de l'UE et de l'Amérique latine. En outre, une table ronde de haut niveau entre la Chine et l'UE sur la sécurité sociale se tient une fois par an dans le cadre du Projet de coopération pour la réforme de la sécurité sociale.

La protection sociale fait également partie du dialogue politique avec l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud dans le cadre de leurs partenariats stratégiques respectifs avec l'UE. *Le plan d'action pour le partenariat stratégique entre l'Afrique du Sud et l'UE* (2007) suggère qu'un dialogue pourrait être engagé dans le domaine de la politique sociale, y compris le programme sur le «travail décent». Le deuxième *plan d'action conjoint UE-Inde* (2008) recommande d'«accroître les échanges concernant l'extension viable de la protection sociale». De même, le plan d'action conjoint pour le partenariat stratégique Brésil-UE (2008) prévoit de nombreuses activités liées à la protection sociale, notamment l'intensification des échanges sur la coopération Sud-Sud en se fondant sur le modèle brésilien d'accès à des systèmes offrant une protection sociale de base équitable» et le «renforcement de la coopération et du dialogue sur les systèmes de sécurité sociale, notamment en étendant leur application aux travailleurs atypiques et précaires».⁵⁰⁷ Ces dialogues ferment la boucle du «dialogue» UE/Sud/Sud, toutes les parties (Afrique subsaharienne, pays émergents du Sud, UE) s'intéressant davantage aux échanges sur la protection sociale.

En effet, l'article 25, paragraphe 3, de l'accord de Cotonou indique que «la coopération encourage et appuie l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de systèmes de protection et de sécurité sociales afin de renforcer la cohésion sociale et de promouvoir l'autoassistance ainsi que la solidarité des communautés locales». Dans la deuxième révision de l'accord, réalisée en 2010, une disposition spécifique prévoyant l'amélioration des systèmes de santé, notamment grâce au soutien des filets de sécurité, a été ajoutée.⁵⁰⁸

Le «partenariat stratégique sur les migrations, la mobilité et l'emploi» est devenu un forum de discussion sur l'emploi et le travail décent, y compris la protection sociale, dans le cadre de la stratégie conjointe Afrique-UE et de son premier plan d'action (2008-2010).⁵⁰⁹ Le deuxième plan d'action (2011-2013) envisage de renforcer le dialogue sur la mise en œuvre du plan d'action de

⁵⁰³ Expression célèbre dont Christopher Hill est l'auteur (Hill 1993).

⁵⁰⁴ Cette section repose sur les documents et les discussions qui ont eu lieu lors des conférences préparatoires au RED et sur deux questionnaires du RED (Parties prenantes africaines et Perspectives des praticiens de l'UE).

⁵⁰⁵ Dans le cadre du programme (<http://www.tgpsh.ortz>). Les interventions comprennent le développement des capacités et le soutien technique à long terme aux niveaux du pays, des régions et des districts.

⁵⁰⁶ ASEM 2010, p. 6.

⁵⁰⁷ Plan d'action conjoint pour le partenariat stratégique Brésil-UE, 2^e sommet Brésil-Union européenne, Rio de Janeiro, 22 décembre 2008, p. 9-10.

⁵⁰⁸ Accord de partenariat CPA-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé au Luxembourg le 25 juin 2005; deuxième révision de l'accord de Cotonou, version consolidée, 11 mars 2010.

⁵⁰⁹ Par exemple, un «atelier sur l'emploi, la protection sociale et le travail décent en Afrique - partage d'expériences sur l'économie informelle», s'est tenu à Dakar, au Sénégal, du 30 juin au 2 juillet 2010.

Ouagadougou et sur le programme sur le «travail décent». Les Commissions de l'UA et de l'UE s'engagent notamment à lancer conjointement un projet visant à étendre la protection sociale, en particulier dans l'économie informelle. Elles organiseront un événement permettant à des experts en la matière et d'autres parties prenantes clés (gouvernements, secteur privé, partenaires sociaux, société civile, organisations internationales, etc.) d'échanger leurs expériences.⁵¹⁰ Toutefois, même si le dialogue est prometteur, peu de progrès ont été réalisés à ce jour.⁵¹¹ Dès lors, le défi ne se limite pas à faire de la protection sociale une pierre angulaire du partenariat, mais il s'agit plutôt d'assurer son efficacité.

7.2.2 COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

7.2.2.1 LA PROTECTION SOCIALE DANS LE CADRE DE COHÉRENCE GLOBAL

L'engagement de l'UE pour la cohérence des politiques au service du développement (CPD) est consacré dans les traités,⁵¹² dans le consensus européen pour le développement et dans de nombreux documents de politique et conclusions au niveau de l'UE et de l'OCDE-CAD. Le Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement souligne que le défi posé par le développement de la protection sociale dans les économies formelles et informelles doit être relevé, ce qui implique également d'améliorer la cohérence entre les politiques des secteurs du commerce, de la finance et social/du développement et des institutions à tous les niveaux.⁵¹³ De fait, la dimension extérieure des politiques de l'UE peut avoir plus d'impact (négatif ou positif) sur la protection sociale en Afrique subsaharienne que la politique de développement de l'UE en elle-même.

Par exemple, les réformes commerciales peuvent dans certains cas exacerber les faiblesses du marché de l'emploi à court terme en accroissant la part d'emploi informel.⁵¹⁴ La mondialisation basée sur l'ouverture commerciale peut donc gêner l'application et le développement de la protection sociale en Afrique subsaharienne. Or, la prédominance du secteur informel rend la protection sociale d'autant plus nécessaire (les travailleurs du secteur informel comptant parmi les plus vulnérables), mais aussi plus difficile à mettre en œuvre (la plupart des systèmes existants ne peuvent pas être facilement étendus aux indépendants et à l'économie informelle). L'ouverture peut également limiter la capacité des gouvernements à dégager une marge budgétaire et réduit en particulier les dépenses allouées à des postes tels que l'assurance sociale, pourtant nécessaires pour réduire l'exposition aux chocs externes.⁵¹⁵

Au-delà du commerce, des politiques allant de la révision des droits de propriété (ayant des implications sur l'utilisation des terres et leur accès, les droits de pêche, l'accès à l'eau, le secteur minier) à celles relatives à la migration (la demande d'immigrés qualifiés entraînant la fuite des cerveaux) peuvent avoir une incidence sur la redistribution et la protection sociale en Afrique subsaharienne.

7.2.2.2 RÉPONSE ET RESPONSABILITÉ DE L'UE

À ce jour, la réaction de l'UE face aux inquiétudes concernant l'impact de la mondialisation sur l'emploi, les conditions de travail, les revenus et la protection sociale a principalement consisté à promouvoir le travail décent et des normes fondamentales de travail au moyen d'instruments de politique commerciale aux niveaux bilatéraux et multilatéraux (avec par exemple le SPG+). Malgré leur nécessité, de telles normes ne s'appliquent pas à l'économie informelle et ne protègent donc pas la vaste majorité de la population africaine. Ainsi, il convient d'accorder plus d'attention à la séquence des réponses de l'UE, étant donné que le soutien aux réformes endogènes et à des politiques actives de l'emploi sont nécessaires pour atténuer les conséquences négatives à court terme (recrudescence du secteur informel) et pour assurer la transition vers des avantages à long terme (économies plus résistantes).

En ce qui concerne les autres défis, le programme de travail sur la cohérence des politiques pour le développement pour la période 2010-2013 envisage un certain nombre de réponses (établir des principes pour l'investissement responsable dans les terres agricoles, réduire les frais de transfert de fonds des travailleurs émigrés, définir des principes européens pour le recrutement de professionnels de la santé et réaliser des évaluations de l'impact sur le développement durable) qui constituent une première étape modeste visant à résoudre et prévenir l'incohérence.

Toutefois, la cohérence des politiques est une question politique extrêmement sensible, la responsabilité à l'égard des parties prenantes de l'UE (telles que les groupes de pression dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche) tendant à prévaloir sur toutes autres considérations en matière de développement. Pour mettre en pratique l'engagement de l'UE pour la CPD, une volonté et une coordination politiques plus

⁵¹⁰ Union africaine - Union européenne. 2010, p. 62 et 64.

⁵¹¹ Commission européenne 2009, p. 109; Bossuyt et Sherriff 2010; Bello 2010.

⁵¹² Article 208 du traité sur le fonctionnement de l'UE: «... [l']Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement».

⁵¹³ Commission européenne 2009.

⁵¹⁴ Bacchetta et al. 2009.

⁵¹⁵ OCDE, OIT, BM, OMC 2010, p. 25

solides sont nécessaires au niveau des États membres et de l'UE. En outre, une approche reposant sur l'amélioration de la compréhension des liens et des coûts, ainsi que sur des évaluations d'impacts convenues de manière collective, pourrait accélérer les progrès.

S'il ne fait aucun doute que l'UE et ses États membres doivent améliorer leur cohérence, un engagement plus fort de la communauté mondiale est requis. Tout comme l'UE, les donateurs émergents (et puissances émergentes) sont responsables de s'assurer que leurs politiques extérieures n'ont pas d'effet négatif sur d'autres pays en développement en gênant leur transition vers des économies résistances et des sociétés inclusives. Mais la cohérence politique reste peu prioritaire dans le programme de développement mondial et les «nouveaux» donateurs souscrivent rarement aux normes «douces» de l'OCDE-CAD. Compte tenu de son engagement pour la dimension sociale de la mondialisation, l'UE a donc un rôle à jouer pour placer la CPD au premier rang des priorités mondiales, particulièrement dans le cadre du G-20.

7.2.3 DIVISION DU TRAVAIL ET EFFICACITÉ DE L'AIDE

7.2.3.1 ENGAGEMENT DE L'UE POUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE ET DIVISION DU PROGRAMME DE TRAVAIL

Les donateurs de l'UE se sont engagés à suivre un programme ambitieux de division du travail et d'efficacité de l'aide au niveau international (déclaration de Paris et programme d'Accra) et de l'UE (Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide).⁵¹⁶ Dans la pratique, le respect de ces engagements s'est révélé épineux tant sur le plan politique que du point de vue opérationnel, et les progrès ont généralement été lents. La fragmentation et la prolifération demeurent, souvent au prix de la cohérence, de l'appropriation et du développement en général.

Cela n'empêche pas les donateurs de l'UE d'aller de l'avant, notamment dans le contexte de l'initiative Fast Track relative à la division du travail (FTI-DoL), afin d'identifier les problèmes et de proposer une feuille de route pour les résoudre.⁵¹⁷ En Afrique subsaharienne, l'Éthiopie a été le premier pays à faire l'objet d'un examen complet (identification des donateurs, tableau de la fragmentation, matrice sectorielle): l'évaluation a montré que la participation des donateurs ne correspond pas toujours à l'avantage comparatif qu'ils estiment avoir, ni à l'importance de la relation d'aide perçue par les donateurs et les bénéficiaires. Un plan d'action de l'UE a été élaboré par la Commission afin de s'atteler à ces problèmes et sera passé en revue avec le gouvernement éthiopien. Un processus similaire est en cours au Mali (qui a déjà connu plusieurs retraits et coopérations déléguées). Le Rwanda et la Sierra Leone devraient être les prochains.

7.2.3.2 LA PROTECTION SOCIALE DANS LE CADRE DE LA DIVISION DU TRAVAIL DANS LES PAYS

Ces processus ont une implication concrète dans le soutien de l'UE à la protection sociale. Pour le moment, seuls quelques donateurs de l'UE sont actifs dans le domaine de la protection sociale. Cela signifie bien sûr qu'un engagement accru est nécessaire, mais cela donne également aux partenaires de l'UE l'occasion d'adopter de «bonnes» pratiques dès le début, comme au Mozambique, où le DFID et les Pays-Bas soutiennent conjointement le Programa Subsidio de Alimentos en canalisant des fonds et en s'alignant sur les systèmes du gouvernement,⁵¹⁸ tout en s'impliquant progressivement davantage. Plus généralement, le passage à une programmation commune de l'UE, ainsi que la proposition de synchronisation progressive des cycles de programmation de l'UE et nationaux reposant sur les stratégies de développement des pays partenaires et leurs propres cycles,⁵¹⁹ pourraient donner lieu à un effort de l'UE davantage concerté pour soutenir des systèmes de protection sociale complets, tout en encourageant l'appropriation par les pays partenaires.

Le programme d'efficacité de l'aide de l'UE soulève également la question de savoir si la protection sociale doit être considérée comme un secteur. Il existe certainement des arguments en faveur de l'approche sectorielle de la protection sociale. Définir clairement la protection sociale comme un secteur pourrait contribuer à la rendre prioritaire et à garantir les dépenses nécessaires. Cela pourrait également améliorer la cohérence de l'approche globale en matière de protection sociale, ainsi que son intégration dans le cadre plus large du développement. Au niveau des pays, cela faciliterait l'établissement de groupes de travail et améliorerait la qualité du dialogue politique. En effet, le Livre vert de l'UE sur l'avenir de l'appui budgétaire considère clairement la protection sociale comme un domaine pertinent pour le dialogue politique sectoriel.⁵²⁰

⁵¹⁶ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005); programme d'action d'Accra (2008); Conseil de l'Union européenne 2007; Conseil de l'Union européenne 2009.

⁵¹⁷ La FTI-DoL vise à accélérer la mise en œuvre du code de conduite de l'UE dans certains pays partenaires pilotes. Dans le cadre de l'initiative, des responsables et des facilitateurs ont été désignés pour chaque pays partenaire. L'initiative Fast Track de l'UE est mise en œuvre dans 32 pays partenaires, dont 18 se trouvent en Afrique subsaharienne (Conseil de l'Union européenne 2009).

⁵¹⁸ Le DFID et les Pays-Bas fournissent une aide budgétaire au moyen d'un compte de trésorerie unique. Conjointement avec l'OIT et l'Unicef, ils ont signé en 2008 un protocole d'accord avec le gouvernement prévoyant un soutien commun au développement institutionnel. Le gouvernement remet un seul rapport à tous les partenaires.

⁵¹⁹ Conseil de l'Union européenne, 2010a, paragraphe 33.

⁵²⁰ Commission européenne 2010a, p. 9.

Néanmoins, les donateurs de l'UE s'engageant uniquement à participer activement à trois secteurs par pays au maximum,⁵²¹ l'adoption d'une approche sectorielle entraînerait un risque d'éviction. En effet, dans un contexte de rationalisation, il peut être difficile d'assurer que la protection sociale figure parmi les secteurs choisis étant donné qu'il ne s'agit pas encore d'une priorité du programme de développement de bon nombre de donateurs. La manière la plus adéquate de résoudre ce problème pourrait donc bien consister à s'aligner avec les priorités des partenaires au niveau des pays. Comme le souligne le Code de conduite, l'appréciation de ce qui constitue un secteur devrait coïncider avec la définition établie par le pays partenaire, qui devrait avoir désigné ledit secteur comme prioritaire dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté ou équivalent.⁵²² Un bon exemple est le Rwanda, dont la stratégie nationale de protection sociale défend clairement une approche sectorielle, soutenue par une aide budgétaire commune.

Dans les politiques des donateurs, la protection sociale doit être promue comme un thème transversal, avec des points d'entrée multiples permettant des dépenses, y compris une aide budgétaire chaque fois que cela est possible. Une telle approche demanderait un cadre politique global solide et des mécanismes de coordination au niveau de l'UE, ce qui assurerait la cohérence générale et placerait clairement la protection sociale dans le programme des donateurs de l'UE.

7.2.3.3 SOUTIEN À LA PROTECTION SOCIALE ET À LA DIVISION DU TRAVAIL ENTRE LES PAYS

Un autre défi important est la division du travail entre les pays. En effet, l'aide telle qu'elle est actuellement allouée génère des inégalités dans sa distribution,⁵²³ caractérisées par une forte concentration dans les pays «chérissés», tandis que de nombreux autres sont «orphelins». C'est le cas de 15 États africains fragiles, qui devraient connaître une diminution de l'aide programmable par pays en 2009-2010, baisse avoisinant les 20 % pour certains (Côte d'Ivoire, Liberia, Tchad, Togo).⁵²⁴ Dans le domaine de la protection sociale, les déséquilibres sont frappants: l'aide internationale (y compris celle de l'UE) tend à se concentrer sur une poignée de pays «chérissés» (l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Rwanda et la Zambie) qui ont le potentiel de devenir des «exemples de réussite». Par contre, bon nombre de ceux qui en ont le plus besoin, souvent des pays fragiles dont la faible capacité financière de mettre en œuvre la protection sociale au niveau national est encore amoindrie par les crises, ne reçoivent que très peu, voire pas du tout d'aide.

L'UE s'est clairement engagée à relever ce défi dans le code de conduite, le cadre opérationnel et de récentes conclusions du Conseil.⁵²⁵ Pour l'instant, il a été convenu d'organiser un échange d'informations régulier et systématique (notamment sur les décisions d'intervenir dans un pays ou de le quitter) et de tenir chaque année une réunion d'experts pour analyser et discuter les résultats de l'échange d'informations en vue notamment de réduire la fragmentation de l'aide entre les pays, ainsi que la prolifération des donateurs.⁵²⁶ Il s'agit d'une première étape modeste, mais importante, compte tenu du fait que l'allocation géographique de l'aide est souvent motivée par des préférences (historiques, commerciales, stratégiques, culturelles) inhérentes aux prérogatives souveraines des États en matière de politique étrangère.

Si l'UE, compte tenu de ses compétences en matière d'intégration et de coopération, peut constituer le meilleur forum pour commencer à traiter de ces questions, des divisions nationales et internationales du travail efficaces dépendent aussi de la coopération d'autres acteurs (donateurs du CAD des pays émergents et non membres de l'UE, fondations et ONG, fonds verticaux). Dans le domaine de la protection sociale, les partenariats nationaux (*PSNP Development Partner Group*) et internationaux (*Providing for Health*)⁵²⁷ dépassent souvent les frontières de l'UE. En effet, l'harmonisation a rarement lieu exclusivement ou principalement au niveau de l'UE, mais implique des partenaires concernés au niveau des donateurs. Dans sa collaboration avec d'autres donateurs pour optimiser les synergies, l'UE doit s'efforcer d'affirmer son rôle en renforçant son engagement et en assumant la fonction de chef de file dans la promotion d'un programme de protection social progressif en coopération avec des partenaires subsahariens.

⁵²¹ Le code est toutefois «volontaire, souple et autocontrôlé», et les donateurs peuvent intervenir au moyen de l'appui budgétaire (Conseil de l'Union européenne 2007).

⁵²² Ibid. «Principe directeur 1».

⁵²³ Piebalgs et Rodríguez Ramos 2010.

⁵²⁴ OCDE 2010. Dans le même temps, 6 pays fragiles sur 43 reçoivent 51 % de l'APD totale octroyée aux États fragiles (l'Afghanistan, 13,5 %; l'Éthiopie, 9,5 %; l'Iraq, 9,4 %; la Cisjordanie et la bande de Gaza, 7,3 %; le Soudan, 6,6 %; et l'Ouganda, 4,7 %).

⁵²⁵ Voir en particulier le Conseil de l'Europe européenne 2010b.

⁵²⁶ Ibid.

⁵²⁷ L'initiative *Providing for Health* (P4H) est une plateforme internationale (France, Allemagne, OIT, Organisation mondiale de la santé et Banque mondiale) de dialogue et de collaboration harmonisée visant à aider les pays à revenu intermédiaire ou faible à atteindre leurs objectifs de protection sociale en matière de santé et de couverture universelle.

7.3 RECOMMANDATIONS POLITIQUES: POURSUIVRE UNE APPROCHE EUROPÉENNE DE LA PROTECTION SOCIALE POUR LE DÉVELOPPEMENT INCLUSIF

Globalement, l'UE (la Commission et les États membres) est le plus grand fournisseur d'aide publique au développement (APD) au monde. Mais la protection sociale n'est pas encore entièrement intégrée à son programme de développement, malgré la compatibilité entre le modèle social de l'UE fondé sur la redistribution et la redistribution internationale visant à renforcer les modèles sociaux des pays partenaires. L'UE ne dispose pas encore de cadre ou de stratégie complets pour promouvoir la protection sociale comme partie intégrante de la politique de développement. Des acteurs tels que le Groupe de travail européen sur la protection sociale et le travail décent dans la coopération au développement insistent sur la nécessité de donner à la protection sociale «l'importance qu'elle mérite»⁵²⁸ dans la politique de développement de l'UE, ce qui à son tour donnerait davantage de crédibilité à son engagement pour la dimension sociale de la mondialisation.

Le manque de leadership collectif de l'UE témoigne de sa tendance à ne pas utiliser pleinement sa capacité dans la politique de développement, principalement en raison de sa difficulté à «parler d'une seule voix». Plus généralement, le rôle et la réputation de l'UE et de ses États membres dans le contexte mondial changeant et dans la gouvernance du système d'aide sont de plus en plus menacés. Comme le souligne le groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030, l'UE ne peut plus se permettre de s'en tirer vaille que vaille.⁵²⁹ Elle doit repositionner et (re)définir son avantage comparatif au niveau mondial, y compris dans le domaine de la coopération au développement.

La réflexion en cours sur la modernisation de la politique de développement de l'UE et les programmes de dépenses fournit une occasion de faire de la protection sociale un élément clé du soutien de l'UE au développement inclusif. Plusieurs donateurs de l'UE, y compris la Commission, soutiennent déjà des initiatives de protection sociale sous la responsabilité des pays bénéficiaires. Mais l'UE a encore beaucoup à faire pour surmonter les défis persistants et tirer pleinement parti de ses avantages comparatifs et de la masse critique collective, à commencer par une implication plus importante.

Comme l'indique ce rapport, la protection sociale n'est pas seulement un droit, mais également un investissement essentiel à la réussite d'une approche générale du développement. S'atteler à la vulnérabilité et à l'inégalité a un impact direct sur le renforcement de la résilience et la génération d'une croissance inclusive. La protection sociale peut donc être un instrument stratégique pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement liés à l'éducation, à la santé, à l'égalité entre les hommes et les femmes et à la lutte contre la pauvreté et améliorer la durabilité dans de nombreux autres secteurs. Elle peut constituer un outil prospectif permettant de répondre aux besoins actuels et futur de l'Afrique concernant les tendances démographiques, la migration, le changement climatique et l'instabilité mondiale. Elle peut également être un moyen essentiel de renforcer la cohésion sociale et le contrat social et donc d'améliorer la responsabilité politique et la stabilité sociale. En bref, il s'agit d'une pièce essentielle dans le puzzle du développement, qui peut améliorer considérablement l'impact des politiques de développement de l'UE.

Aussi le Rapport européen sur le développement recommande-t-il l'amélioration et le renforcement du soutien de l'UE en faveur de la protection sociale dans les pays en développement. À cet effet, il recense sept priorités pour l'UE et ses États membres:

PRIORITÉ 1: INTÉGRER PLEINEMENT LA PROTECTION SOCIALE À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'UE devrait adopter un cadre politique global pour la protection sociale, associé à des engagements concrets assortis de calendriers précis et de ressources spécifiques. Cette étape indispensable devrait améliorer la visibilité de la protection sociale et susciter le débat sur la valeur ajoutée collective de l'UE. Elle pourrait également permettre de tirer parti de l'appui et des ressources indispensables de l'UE (la Commission et les États membres).

À cet effet, les initiatives en cours devraient être mises à profit afin de garantir que le large éventail de stratégies et d'instruments de l'UE s'orientent vers un appui prévisible et approprié à long terme en faveur de la protection sociale. Les consultations en cours sur la modernisation de la politique de développement de l'UE, sur l'avenir de l'aide budgétaire et sur le financement de l'action extérieure de l'UE après 2013⁵³⁰ offrent l'occasion de traiter la protection sociale de manière prioritaire et de l'intégrer aux politiques et instruments futurs de l'UE. L'instauration du service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de la nouvelle direction générale de la Commission en charge de la politique de développement et de sa mise en œuvre (DEVCO), ainsi que la mise en œuvre du plan d'action pour 2011-2013 de la stratégie conjointe Afrique-UE, fournissent également l'occasion de mettre l'engagement naissant de l'UE pour la protection sociale en pratique.

⁵²⁸ Groupe de travail européen sur la protection sociale et le travail décent 2010.

⁵²⁹ Groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030 (2010), p. 35.

⁵³⁰ Consultations publiques sur les livres verts «La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et le développement durable», «Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne» et «L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers»; consultation publique sur «Quel financement pour l'action extérieure de l'UE après 2013»? Les commentaires reçus sur la communication Afrique-Europe 2020: 1,5 milliard d'habitants, 80 pays, deux continents, une future communication peuvent également jouer un rôle.

Une attention particulière doit être accordée au renforcement des capacités des fonctionnaires de l'UE, particulièrement sur le terrain. Des séances de formation conjointes entre la Commission et les États membres pourraient favoriser la compréhension commune de la protection sociale au sein de l'UE et attirer l'attention sur cette question, tout en facilitant le dialogue avec les partenaires subsahariens.

PRIORITÉ 2: PROMOUVOIR ET SOUTENIR LES PROCESSUS NATIONAUX

Afin d'assurer l'appropriation et de poser les bases d'une viabilité à long terme, l'UE devrait encourager la mise en œuvre d'un programme de protection sociale dirigé par l'Afrique aux niveaux continental, sous-régional et national, en commençant par le cadre de politique sociale de l'Union africaine. Dès que possible, l'UE devrait soutenir des systèmes globaux de protection sociale intégrés à une stratégie fondée sur les droits.

Les partenaires de l'UE devraient veiller au minimum à ce que leurs interventions s'alignent sur les priorités et les besoins nationaux et limiter au maximum la microgestion des donateurs et l'ingérence politique. Le rôle des donateurs serait plutôt de fournir une aide financière et technique afin de renforcer les capacités à tous les niveaux (national, provincial et local; gouvernemental et non gouvernemental) et de prendre en charge les coûts initiaux élevés et les coûts de démarrage fixes (notamment pour l'établissement de systèmes d'identification, d'enregistrement, de ciblage, de diffusion, de suivi et d'évaluation).

Le renforcement des circonscriptions nationales constitue également une composante essentielle de l'appropriation. L'UE devrait favoriser des stratégies participatives multipartites et soutenir les spécialistes de la protection sociale nationale (représentants du gouvernement, parlementaires ou acteurs non étatiques). Pour ce faire, elle devrait utiliser des voies formelles et informelles et améliorer le dialogue avec les éventuels opposants, par exemple les ministères des finances.

PRIORITÉ 3: AIDER À RÉSOUDRE LE PROBLÈME DE L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE

La mobilisation des ressources nationales étant indispensable à la viabilité des programmes de protection sociale, l'UE devrait soutenir les partenaires d'Afrique subsaharienne cherchant à réaliser des réformes fiscales et à percevoir des recettes. Le dialogue politique sur les aspects financiers et budgétaires de la protection sociale (réforme fiscale, allocation des budgets, stratégies de sortie des donateurs), ainsi que sur les questions plus générales de gestion des finances publiques, est essentiel.

L'aide au développement peut également servir de catalyseur pour la protection sociale et la croissance inclusive en assouplissant les contraintes d'accessibilité en phase de transition. Les donateurs de l'UE doivent commencer par honorer leurs engagements officiels en matière d'aide au développement (0,7 % du RNB d'ici 2015), et ce en dépit de la crise financière mondiale et des contraintes budgétaires qui en découlent.

Compte tenu du rôle directeur de l'UE en matière de financement novateur, celle-ci est bien placée pour explorer des options novatrices de financement de la protection sociale, par exemple l'éventuelle reproduction du concept GST de l'OIT. Plus généralement, l'éventuelle mise en œuvre d'un fonds de protection sociale pour l'Afrique qui alloue l'aide et le soutien d'autres donateurs à des programmes prioritaires spécifiques⁵³¹ pourrait être envisagée en collaboration avec la Banque africaine de développement (BAD). Une solution de ce type pourrait mobiliser des fonds supplémentaires tout en donnant lieu à un effort généralisé sur tout le continent. Lors de l'évaluation de ces options, une attention particulière doit être portée à leur impact et leur conception: de nouveaux fonds ou projets pilotes ne devraient pas aller à l'encontre de la coordination, de l'alignement et de l'appropriation.

L'engagement des donateurs devrait être crédible et leurs financements, prévisibles et fiables, en particulier lorsqu'ils choisissent de soutenir les dépenses courantes. Des engagements à long terme, comme en Zambie, ou des instruments novateurs comme les «contrats OMD» de l'UE, fournissent des exemples positifs à cet égard. Une attention particulière devrait être accordée à la viabilité budgétaire intérieure. Une stratégie de sortie devrait être élaborée et convenue dès le départ pour éviter des havres d'aide sociale à la merci des caprices des donateurs et des vicissitudes.

PRIORITÉ 4: PROPOSER DES MODALITÉS D'INTERVENTION ADAPTÉES AUX CONTEXTES ET AUX BESOINS SPÉCIFIQUES

L'aide à la protection sociale en Afrique subsaharienne ne peut pas faire l'objet d'une approche universelle. Les stratégies doivent être adoptées sur la base d'une étude approfondie des contextes locaux et des politiques sous-jacentes, afin d'évaluer à la fois ce qui convient le mieux et ce qui est faisable.

D'après le présent rapport, l'offre d'un ensemble d'initiatives (aide budgétaire, dialogue politique et renforcement des capacités) pourrait constituer la meilleure solution pour assurer l'appropriation et le soutien local de systèmes de protection sociale pleinement intégrés dans une stratégie globale de développement national. Cependant, la faisabilité de l'aide budgétaire dépend du contexte local, la gestion des finances publiques et la gouvernance étant des questions stratégiques. L'aide budgétaire devrait être étayée

⁵³¹ Taylor 2009.

par un contrat d'aide crédible entre des partenaires mutuellement responsables, axé sur les résultats. Afin d'améliorer la qualité du dialogue, il pourrait être préférable d'opter pour une aide budgétaire sectorielle. Des solutions novatrices telles que des contrats d'aide fondés sur les résultats pourraient également être envisagées.

Les projets pilotes menés par les donateurs devraient être limités, ceux-ci étant rarement, voire jamais viables à long terme. En revanche, les projets pilotes sont utiles pour évaluer et tester les différentes possibilités ou pour lancer des programmes à développer ultérieurement; il convient donc de les intégrer aux processus nationaux, de préférence étatiques. La collaboration étatique devrait en effet être favorisée afin de renforcer le contrat social. Néanmoins, l'aide aux programmes informels et communautaires (notamment les mutuelles de santé en Afrique occidentale) qui peuvent évoluer à l'intérieur d'un système plus vaste, à l'instar du Rwanda, devrait également être assurée.

Dans les pays en situation de fragilité, il est essentiel de tenir compte des perceptions locales de la légitimité (avec qui travailler) et d'étendre la palette de protection sociale (de l'humanitaire à la sécurité). La séquence des interventions devrait faire l'objet d'un accord entre les intervenants de la communauté internationale, qui peuvent mettre en commun leur soutien. Un programme qui se concentre sur l'aide et les fonds d'urgence, les travaux publics, les intrants et les soins de santé de base pourrait constituer une première priorité, avant d'aborder le défi à plus long terme du renforcement des capacités étatiques de mise en œuvre des programmes de protection sociale.

Dans l'ensemble, le suivi et l'évaluation sont essentiels à la responsabilisation et à la facilitation de l'apprentissage. Afin d'assurer l'évolution ou la transposition des programmes, l'évaluation des incidences est essentielle, tout comme le recensement des meilleures pratiques et des goulets d'étranglement des programmes existants. Les donateurs de l'UE devraient allouer les ressources nécessaires au suivi et à l'évaluation et améliorer les techniques d'analyse des incidences. Ils peuvent privilégier l'innovation dans les analyses d'impact rigoureuses, par exemple en menant des enquêtes de base et complémentaires dans des régions qui bénéficient des régions pilotes et de contrôle. Lorsque cela est possible, l'utilisation «d'expérience aléatoire» dans les tests d'efficacité de programmes particuliers, d'options de conception ou d'un déploiement par étape peut être envisagée.

En vue d'améliorer le processus décisionnel et de mieux adapter la conception des programmes, l'UE devrait également envisager des solutions destinées à améliorer la précision et la pertinence des données sur la pauvreté et la vulnérabilité, y compris par l'appui à l'initiative *Global Pulse* des Nations unies.

PRIORITÉ 5: SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DES CONNAISSANCES ET LE PARTAGE DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les donateurs de l'UE devraient commander et soutenir une étude des différents effets et avantages de la protection sociale sur le développement, de manière à alimenter le processus d'apprentissage et à permettre d'investir et de prendre des décisions sur la base de données factuelles. D'autres études sont nécessaires pour démontrer l'impact de la protection sociale, non seulement sur la croissance et la vulnérabilité à moyen terme (notamment la capacité des pauvres à générer des revenus et à sortir durablement de la pauvreté), mais aussi sur la stabilité politique, la cohésion sociale et le contrat social. La portée des études devrait être élargie à une plus grande diversité de contextes (au-delà des programmes de donateurs destinés à des pays «chériss») en faisant appel à une approche pluridisciplinaire. Des enquêtes destinées à identifier les perceptions et besoins locaux pourraient également contribuer à l'appropriation des prises de décision et de la conception. Les résultats de ces initiatives devraient être diffusés parmi les décideurs politiques.

Les donateurs de l'UE devraient surtout soutenir les capacités de l'Afrique à développer sa propre analyse et son propre point de vue sur la protection sociale. Le financement des études locales devrait non seulement renforcer la légitimité et la pertinence des connaissances générées, mais aussi faciliter leur diffusion (par exemple dans les langues nationales ou locales).

L'intégration de la protection sociale dans le dialogue politique Afrique-UE à tous les niveaux (bilatéral, régional, continental, politique et dialogue politique) est essentielle pour faciliter le partage des enseignements tirés et favoriser la volonté politique des deux côtés.

Les États membres de l'UE devraient également partager les enseignements qu'ils ont tirés de leurs expériences en matière de protection sociale en compilant des informations facilement accessibles (le *compendium de la transition européenne* en est un bon exemple) et en organisant des voyages d'étude, des conférences et des ateliers à la demande des pays partenaires.

Compte tenu de la pertinence toujours plus importante de l'échange des connaissances Sud-Sud, l'UE devrait apporter son soutien à la demande des partenaires du sud, en se basant sur les exemples de bonnes pratiques. Un partenariat triangulaire ambitieux pour l'échange de connaissances en matière de protection sociale devrait être envisagé, sous la forme d'échanges réguliers entre les différents intervenants concernés dans le cadre des différents dialogues politiques et partenariats stratégiques de l'Union. L'UE devrait également contribuer à l'élaboration d'un code de meilleures pratiques reposant sur la mise en œuvre des mécanismes de protection sociale dans les pays en développement, tel que convenu par le sommet du G-20 de Séoul.

PRIORITÉ 6: AMÉLIORER LA COORDINATION, LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA COHÉRENCE DES ACTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Le soutien de l'UE en faveur de la protection sociale devrait s'aligner totalement sur le programme sur l'efficacité de l'aide ainsi que sur les obligations découlant du traité UE.

Un réseau européen de spécialistes de la protection sociale et du développement, issus de ministères et d'agence de développement, de ministères de l'emploi et des affaires sociales et de la société civile, devrait être mis en place en veillant à assurer la complémentarité avec le réseau POVNET de l'OCDE. Une première tâche importante du réseau serait de dresser l'état des lieux de l'aide de l'UE en matière de protection sociale. Une telle initiative non seulement faciliterait le partage des enseignements tirés et l'échange de bonnes pratiques, mais aussi marquerait le début d'une meilleure division du travail en mettant en relief les manquements et les doubles emplois et en recensant les avantages comparatifs.

Un accord qui considérerait la protection sociale comme un secteur constituerait une composante essentielle de ces efforts. Ce rapport suggère que l'intégration de la protection sociale en tant que question intersectorielle pourrait mieux convenir, mais la position de l'UE devrait être mieux informée par les débats menés au sein de ce nouveau réseau, ainsi qu'au sein du réseau POVNET de l'OCDE et dans les pays partenaires.

La mise en œuvre du code de conduite de l'UE devrait offrir la possibilité de rationaliser le développement et le soutien des programmes à l'échelle nationale. L'UE devrait prendre la tête de la coordination avec les autres donateurs de la scène internationale, dans le cadre et au-delà du Comité d'aide au développement de l'OCDE et de concert avec les pays partenaires.

La division du travail transnationale de l'UE devrait être améliorée, en accordant une attention particulière aux «orphelins», en particulier dans les pays en situation de fragilité. À cet égard, de par sa présence dans le monde entier, la Commission a un rôle essentiel à jouer, tout comme les donateurs de l'UE qui ont un lien avec les pays «oubliés».

L'amélioration de la cohérence politique pour la protection sociale constitue également un point important. Dans le sillage de la mise en œuvre du programme de travail 2010-2013 pour la cohérence des politiques au service du développement, l'UE devrait commander une étude évaluant l'impact de politiques, telles que les politiques en matière de commerce, de migration et d'agriculture, sur la protection sociale des pays en développement. Une volonté politique plus marquée est nécessaire pour transposer l'engagement de l'UE en faveur de la cohérence politique pour le développement et promouvoir celle-ci de manière crédible dans le cadre plus large des initiatives menées par les autres acteurs au service du développement (par exemple le quatrième sommet sur l'efficacité de l'aide, le sommet du G-20 ou la quatrième conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés [LDC-IV]).

PRIORITÉ 7: RENFORCER LES PARTENARIATS DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR D'UN PROGRAMME PROGRESSIF DE PROTECTION SOCIALE

Le soutien apporté par l'UE à la protection sociale dans le cadre de son action extérieure a été limité, en particulier dans le cadre de son engagement en faveur de la dimension sociale de la mondialisation et d'un travail décent. L'UE devrait travailler en étroite collaboration avec des partenaires stratégiques afin de promouvoir un programme international évolutif de protection sociale et une mondialisation plus équitable. Le soutien de l'OIT et d'autres agences des Nations unies actives dans le domaine de la protection sociale est essentiel, compte tenu de leur expérience et de leur légitimité en la matière.

L'UE devrait également renforcer sa coopération avec le département des affaires sociales de l'Union africaine et du secteur Développement humain et social de la Banque africaine de développement, car ils sont essentiels au renforcement et au soutien de la dynamique sociale africaine.

À la lumière de son expérience et de l'accent placé sur l'intégration régionale dans la politique de développement, l'UE devrait favoriser la coopération régionale dans le domaine du développement social et de la protection sociale, sur la base de la dynamique et des instruments existants.

Les partenariats avec le secteur privé peuvent également faire progresser le programme de protection sociale. Avec une coordination et des méthodes efficaces d'élaboration des politiques, l'UE peut tirer parti des initiatives privées. Il conviendrait également d'explorer la piste de nouveaux partenariats public-privé novateurs.



En résumé, le moment est propice à l'introduction d'un nouveau programme de protection sociale Afrique-UE. Un consensus se dégage progressivement sur les avantages de la protection sociale. Par ailleurs, le contexte de sortie de crise et les risques potentiels associés au changement climatique appellent à un partenariat renouvelé et renforcé.

Des programmes de protection sociale peuvent, si certaines conditions préalables sont réunies, influencer positivement sur la croissance inclusive et la réduction de la pauvreté, toucher une grande partie de la population et obtenir un large soutien politique. Par ailleurs, s'ils sont bien conçus, ils peuvent compléter les systèmes communautaires informels, ainsi que les solutions basées sur les forces du marché. Des évaluations régulières, indépendantes et fiables sont essentielles pour obtenir des preuves tangibles des réalisations des programmes. Ces dernières sont, à leur tour, indispensables pour rallier le soutien (moins susceptible d'alternance politique) et, par conséquent, la viabilité politique et la réussite.

Les résultats atteints à ce jour indiquent qu'en faisant preuve d'engagement, de soutien et de discernement, il est possible de créer un système de protection sociale en Afrique subsaharienne, même dans les pays à faible revenu. Le choix de nouveaux programmes spécifiques ou l'élargissement de programmes existants varie toutefois d'un pays à l'autre et dépend des contextes démographique, géographique et économique des pays partenaires, ainsi que de leur engagement et priorités politiques.



RÉFÉRENCES

RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 1

Adesina, J., «Return to a Wider Vision of Development: Social Policy in Reframing a New Agenda», discours-programme prononcé lors de la 48^e session de la Commission des Nations unies pour le développement social, New York, 2010a.

---, «Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development», document de référence pour le *Rapport européen sur le développement 2010*, 2010b.

Assemblée générale des Nations unies, «Keeping the Promise: A Forward-looking Review to Promote an Agreed Action Agenda to Achieve the Millennium Development Goals by 2015», rapport de suivi des conclusions du sommet sur les objectifs du Millénaire, Nations unies, New York, 2010.

BAD (Banque africaine de développement), «Containing the impact of the global crisis and paving the way to recovery in Africa», document présenté lors de la réunion du comité des ministres des finances et des gouverneurs des Banques centrales, 21 février 2010, Le Cap, Afrique du Sud, 2010.

BAD (Banque africaine de développement), OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique), «African Economic Outlook», OCDE, Paris, 2010.

AfriMAP (Projet pour l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique), «Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Une compilation d'études sur le processus dans neuf pays africains (Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Mauritius, Nigeria, Rwanda)», disponible sur www.afriomap.org/, 2010.

Arndt, C., N. Maximiano, R. Benfica, A. Nucifora et J. T. Thurlow, «Higher Fuel and Food Prices: Impacts and Responses for Mozambique», *Agricultural Economics*, 39, 497-511, 2008.

Bader O., M. Gavás, S. Maxwell et D. Johnson, «Governance of the Aid System and the Role of the EU», disponible sur <http://www.owen.org/wp-content/uploads/Governance-of-the-aid-system.pdf>, 2010.

Bafana, B., «Social Protection, a Human Right?», Inter Press Service News Agency, disponible sur <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=52879>, 2010.

Bakrania, S. et Lucas, B., «The Impact of the Financial Crisis on Conflict and State Fragility in Sub-Saharan Africa», document d'analyse, GSDRC (Governance and Social Development Resource Centre), juillet 2009.

Banque mondiale, *World Development Report 2007: Development and the Next Generation*, Banque mondiale, Washington, 2007.

---, *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Banque mondiale, Washington, 2008.

---, World Development Indicators, base de données en ligne, consultée le 13 octobre 2010, 2010a.

---, *Africa Pulse*, no 2, octobre, Banque mondiale, Washington, 2010b.

---, *Regional Economic Prospects*, Banque mondiale, Washington, 2010c.

---, *Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs*, Banque mondiale, Washington, 2010d.

Banque mondiale et FMI (Fonds monétaire international), *Global Monitoring Report 2010 - The MDGs After the Crisis*, Banque mondiale et FMI, Washington, 2010.

Bibi, S., J. Cockburn, I. Fofana et L. Tiberti, «Impacts of the Global Crisis and Policy Responses on Child Well-Being», Innocenti Research Centre, UNICEF, Florence, 2010.

Bing Pappoe, A., «Examen du mécanisme africain d'évaluation par les pairs: une enquête sur 7 pays (Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Kenya et Nigeria)», disponible sur <http://www.pacweb.org/>, 2010.

Bourguignon, F., A. Benassy-Quéré, S. Dercon, A. Estache, J. W. Gunning, R. Kanbur, S. Klasen, S. Maxwell, J. P. Platteau et A. Spadaro, «Millennium Development Goals at Midpoint: Where do we stand and where do we need to go?», document de référence pour le *Rapport européen sur le développement 2009*, 2008.

Brunori, P. et O'Reilly M., «Social protection for development: a review of definitions», document de référence pour le *Rapport européen sur le développement 2010*, 2010.

Chen, S. et M. Ravallion, «The Developing World is Poorer than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty», document de travail de recherche sur les politiques n° 4703, Banque mondiale, Washington, 2008.

Conseil de l'Union européenne, «Conclusions du Conseil sur le travail décent», Bruxelles, 21 novembre 2006.

---, «Conclusions du conseil: Promouvoir l'emploi dans le cadre de la coopération au développement de l'UE», Bruxelles, 21 juin 2007.

---, «Conclusions du conseil: Aider les pays en développement à surmonter la crise», Bruxelles, 18 mai 2009.

Darcy, J., «Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and Its Aftermath», document thématique no 5, DFID, Londres, 2004.

Deacon, B., *Global Social Policy and Governance*, Londres, SAGE, 2007.

---, «Global Social Floor or Global Social Investment: From the "Global Politics of Poverty Alleviation" to the "Global Politics of Welfare State (Re)building"», document présenté lors de la conférence préparatoire, Paris, 17-18 juin 2010.

Deacon, B., M. C. Macovei, L. Van Langenhove et N. Yeates, eds, *World-Regional Social Policy and Global Governance. New Research and Policy Agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*. Routledge, Londres, 2010.

- Devereux, S., «Social Safety Nets for Poverty Alleviation in Southern Africa», Rapport ESCOR R7017, 2000.
- CAE (Communauté d'Afrique de l'Est). Protocol on the Establishment of the East African Community Common Market, adopté par les chefs d'État de la CAE à Arusha le 20 novembre 2009.
- CDAА (Communauté de développement de l'Afrique australe), Charte sur les droits sociaux fondamentaux dans la CDAА, adoptée à Dar es Salaam, Tanzanie, 26 août 2003.
- , *Code on Social Security in the SADC*, adopté lors de la réunion des ministres du travail et de l'emploi et des partenaires sociaux de la CDAА, 8-9 février 2007, Lusaka, Zambie, disponible sur www.socialsecurityextension.org/, 2007.
- CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), *Handbook of Statistics*, CNUCED, Genève, 2009.
- Commission européenne, «La dimension sociale de la mondialisation - comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous», communication de la Commission, COM(2004) 383, Bruxelles, 18 mai 2004.
- , «La stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique», communication de la Commission, COM(2005) 489, Bruxelles, 12 octobre 2005.
- , «L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatérale», communication de la Commission, COM(2008) 654, Bruxelles, 17 octobre 2008.
- , document de travail des services de la Commission accompagnant le Rapport de la Commission au Conseil UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement, SEC(2009) 1137, Bruxelles, 17 septembre 2009.
- , «Financement innovant au niveau mondial», document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 409, Bruxelles, 1^{er} avril 2010, 2010a.
- , «Financing for Development: Annual Progress Report 2010. Getting Back on Track to Reach the EU 2015 Target on ODA Spending?», document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 420, Bruxelles, 21 avril 2010, 2010b.
- , «Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement», communication de la Commission, COM(2010) 159, Bruxelles, 21 avril 2010, 2010c.
- , «Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire», communication de la Commission, COM(2010) 127, Bruxelles, 31 mars 2010, 2010d.
- , «Le rôle de l'UE dans la santé mondiale» communication de la Commission, COM(2010) 128, Bruxelles, 31 mars 2010, 2010e.
- , «La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable. Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne», livre vert, COM(2010) 629, 10 novembre 2010, Bruxelles, 2010f.
- Conseil européen, «Conclusions du Conseil européen des 29-30 octobre 2009», Bruxelles.
- Eichhorst, W., M. Kendzia, J. Knudsen et D. Wahl-Brink, External Dimension of EU Social Policy. IZA (Institut pour l'étude du travail), rapport de recherche, n° 26, IZA, Bonn, Allemagne, 2010.
- Fengler, W et H. Kharas, *Delivering Aid Differently. Lessons from the Field*, Brookings Institution Press, Washington, 2010.
- Ferreira, F. et M. Ravallion, «Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence», document de travail de recherche sur les politiques n° 4623, Banque mondiale, Washington, 2008.
- FMI (Fonds monétaire international), *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Back to High Growth?*, FMI, Washington, 2010a.
- , *World Economic Outlook*, FMI, Washington, 2010b.
- Fosu, A., «Understanding the African Growth record: the Importance of Policy Syndroms and Governance», document de réflexion WIDER n° 2009/02, WIDER, Helsinki, 2009.
- Friedman, J. et N. Schady, «How Many More Infants Are Likely to Die in Africa as a Result of the Global Financial Crisis?» document de travail de recherche sur les politiques n° 5023, Banque mondiale, Washington, 2008.
- G-20, «Global Plan for Recovery and Reform», sommet de Londres, 2 avril 2009.
- , «The G-20 Seoul Summit Leaders' Declaration», Séoul, 11-12 novembre 2010, 2010a.
- , «Multi-year Action Plan on Development», annexe II à la déclaration du sommet de Séoul, Séoul, 11-12 novembre 2010, 2010b.
- Groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030, «Project Europe 2030: Challenges and Opportunities», disponible sur www.reflectiongroup.eu/, 2010.
- Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, Rapport 2010: «Mondialiser la solidarité: pour des contributions du secteur financier», rapport du groupe d'experts à la taskforce sur les transactions financières internationales pour le développement, ministère français des affaires étrangères et européennes, Paris, 2010.
- Gruzd, S., «Peer Review under Scrutiny», disponible sur www.saiia.org.za/governance-and-aprm-opinion/peer-review-under-scrutiny.html, 2010.
- Hickey, S., «Conceptualising the Politics of Social protection in Africa», in *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*, A. Barrientos et D. Hulme (éds), Palgrave Macmillan, Londres, 2008.

- IBSA, «Social Development Strategies», document du forum de dialogue Inde-Brsil-Afrique du Sud, 15 avril 2010, Brasilia, 2010.
- IPC-IG (International Policy Centre for Inclusive Growth), «What Can IBSA Offer to the Global Community?», *Poverty in Focus* n° 21, IPC-IG, Brasilia, 2010.
- Kagame, P., «Rwanda's Democracy is Still the Model for Africa», *Financial Times*, 19 août 2010.
- Mkandawire, T. (éd.), *Social Policy in a Development Context*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Royaume-Uni, 2004.
- , «Transformative Social Policy and Innovation in Developing Countries», *The European Journal of Development Research*, 19 (1), 13-29, 2007.
- Mutangadura, G., A Review of Social Protection Experiences in Africa, disponible sur www.wahenga.net/taxonomy/term/5, 2008.
- Oduro, A. D., «Formal and informal social protection in Sub-Saharan Africa», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), «The Role of Employment and Social Protection. Making Economic Growth More Pro-poor», déclaration de politique, réunion de haut niveau du CAD, 27-28 mai 2009, OCDE, Paris, 2009.
- , «Development Aid Rose in 2009 and Most Donors will Meet 2010 Aid Targets», communiqué de presse, 14 avril, OCDE, Paris, 2010a.
- , *Shifting Wealth Perspectives on Global Development 2010*, OCDE, Paris, 2010b.
- OIT (Organisation internationale du travail), *Global Employment Trends - January 2010*, OIT, Genève, 2010a.
- , «The Right to Social Security and the Relevance of ILO instruments», note d'information panel 2, Deuxième colloque Africain sur le travail décent, «Building a Social Protection Floor with the Global Jobs Pact», 6-8 octobre 2010, Yaoundé, 2010b.
- Orbie, J. et L. Tortell (éds), *The European Union and the Social Dimension of Globalization*, Routledge, Londres, 2008.
- Oxfam, *The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*, Londres, Oxfam International, 2010.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), *Human Development Report. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, PNUD, New York, 2009.
- Radelet, S., *Emerging Africa. How 17 Countries Are Leading the Way*, Center for Global Development, Brookings Institution Press, Washington, 2010.
- Rapport européen sur le développement, *Vaincre la fragilité en Afrique. Une nouvelle approche européenne*, Centre Robert Schuman pour les études avancées, Institut universitaire européen, San Domenico di Fiesole, 2009.
- Spence, M., *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Commission sur la croissance et le développement, Washington, 2008.
- Stewart, F. et A. Langer, «Horizontal Inequalities: Explaining Persistence and Change», *Horizontal Inequality and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Stewart, F. (éd.), Palgrave Macmillan, Basingstoke, Royaume-Uni, 2008.
- Taylor, V., «Social Protection in Africa: An Overview of the Challenges», rapport préparé pour l'Union africaine, 2009.
- Union africaine, Cadre de politique sociale pour l'Afrique, adopté par la Conférence de l'Union africaine des ministres en charge du développement social, 27-31 octobre 2008, Windhoek, Namibie, 2008.
- , Déclaration de Khartoum sur le renforcement des mesures de la politique sociale en faveur de l'inclusion sociale, avant-projet, 2^e session de la Conférence de l'Union africaine des ministres en charge du développement social, 21-25 novembre, Khartoum, Soudan, 2010a.
- , rapport de réunion, 2^e session de la Conférence de l'Union africaine des ministres en charge du développement social, 21-25 novembre, Khartoum, Soudan, 2010b.
- Union africaine-Union européenne, «Le partenariat stratégique Afrique-UE. Une stratégie commune Afrique-UE», sommet UE-Afrique, 9 décembre, Lisbonne, 2007.
- Union africaine et HelpAge, «Investing in Social Protection in Africa: Summary Report of National Consultations Held in Burkina Faso, Cameroon, Mozambique, Rwanda, Sierra Leone and Tunisia», Londres, HelpAge International, 2008.
- Von Braun, J., «Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor», document préparé pour la réunion générale annuelle du CGIAR, 1^{er} décembre, Maputo, Mozambique, 2008.
- Wodon, Q. et H. Zamam, «Higher Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses», *World Bank Research Observer* 25 (1), 157-176, 2010.
- Woods, N., «Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance», *International Affairs* 84 (6), 1205-1221, 2008.
- Zhang, Y., N. Thelen and A. Rao, «Social Protection in Fiscal Stimulus Packages: Some Evidence», document de travail du PNUD/Sédoc, PNUD, New York, 2009.

RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 2

- Adams, D. et J. Von Pischke, «Microenterprise Credit Programs: Deja Vu», *World Development* 20 (10), 1463-1470, 1992.
- Alderman, H. et J. Hoddinott, «Growth-Promoting Social Safety Nets», *2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, 2010.

- Akresh, R., «Flexibility of Household Structure: Child Fostering Decisions in Burkina Faso», *Journal of Human Resources* 44 (4), 976-997, 2009.
- Ardington, C. et M. Leibbrandt, «Orphanhood and Schooling in South Africa: Trends in the Vulnerability of Orphans between 1993 and 2005», *Economic Development and Cultural Change*, 58 (3), 507-536, 2010.
- Armendañriz de Aghion, B. et J. Murdoch, *The Economics of Microfinance*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2005.
- Avato, J., J. Koettl et R. Sabates-Wheeler, «Social security regimes, global estimates and good practices: The status of social protection for international Migrants», *World Development* 38 (4), 455-466, 2010.
- Azam, J. P. et F. Gubert, «Migrants' Remittances and the Household in Africa: a Review of Evidence», *Journal of Human Resources* 15 (2), 426-462, 2006.
- Banque mondiale, *World Development Report 2006*, Banque mondiale, Washington, 2006.
- Barrett, C. B., T. Reardon et P. Webb, «Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications», *Food Policy* 26 (4), 315-331, 2001.
- Barrett, C. et M. Carter, «The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach», *Journal of Development Studies* 42 (2), 178-199, 2006.
- Beegle, K., J. de Weerd et S. Dercon, «Orphanhood and the Long-run Impact on Children», document présenté lors de l'atelier annuel de l'AIID sur les conséquences économiques du sida, Amsterdam, 14-15 décembre 2007.
- Beegle, K., R. H. Dehejia, R. Gatti et S. Krutikova, «The consequences of child labor: evidence from longitudinal data in rural Tanzania», document de travail de recherche sur les politiques n° 4677, Banque mondiale, Washington, 2008.
- Beegle, K., J. De Weerd et S. Dercon, «Orphanhood and human capital destruction: Is there persistence into adulthood?», disponible sur http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/Microsoft%20Word%20-%20orphans%20Beegle%20DeWeerd%20Dercon%20Demo%20feb2008%20REVISED%20JUNE2008%20_2_.pdf, 2010.
- Bratton, M. et N. van de Walle, «Neo-patrimonial Regimes and Political Transitions in Africa», *World Politics* 46 (4), 453-89, 1994.
- Cai, H., Y. Chen, H. Fang et L. Zhou, «Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment», document de travail n° 09-034 du Penn Institute for Economic Research, département d'économie, université de Pennsylvanie, Philadelphie, 2009.
- Chalmers, C. et M. Aden Hassan, *UK Somali Remittances Survey. Profile Business Intelligence/DFID*, Londres, 2008.
- Charmes, J., «Informal employment, social protection and social capital: dimensions of resilience in Sub-Saharan Africa», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Carter, M. et J. May, «One Kind of Freedom: Poverty Dynamics in Post-Apartheid South Africa», *Agricultural and Applied Economics Staff Paper Series*, université de Wisconsin-Madison, Madison, Wisconsin, 1999.
- Cogneau, D. et R. Jedwab, «Commodity Price Shocks and Child Outcomes: The 1990 Cocoa Crisis in Côte d'Ivoire», disponible sur www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1018.pdf, 2010.
- Davies, S., «Do Shocks have a Persistent Impact on Consumption? The Case of Rural Malawi», *Progress in Development Studies*, 10 (1), 75-79, 2010.
- Dercon, S., «Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets», *World Bank Research Observer* 17 (2), 141-166, 2002.
- , «Growth and Shocks: evidence from Rural Ethiopia», *Journal of Development Studies*, 74 (2), 309-329, 2004.
- , «Economic reform, growth and the poor: Evidence from rural Ethiopia», *Journal of Development Economics* 81 (1), 1-24, 2006.
- Dercon, S. et L. Christiaensen, «Consumption Risk, Technology Adoption and Poverty Traps: Evidence from Ethiopia», *Journal of Development Economics*, à venir.
- Dercon, S., A. Bigsten, P. Collier, B. Gauthier, M. Fafchamps, J. Gunning, A. Oduro, R. Oostendorp, C. Pattillo, M. Soderbom, F. Teal et A. Zeufack, «Do African Manufacturing Firms Learn From Exporting», *Journal of Development Studies* 40 (3), 115-141, 2004.
- Dercon, S., J. Das, J. Habyarimana et P. Krishnan, «Teacher Shocks and Student Learning», *Journal of Human Resources* 42 (4), 141-166, 2007.
- Dercon, S. et C. Porter, «Live aid revisited: long-term impacts of the 1984 Ethiopian famine on children», document présenté lors de la conférence «Ten Years of War Against Poverty», 8-10 septembre 2010, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2010.
- De Janvry, A., E. Sadoulet, P. Solomon et R. Vakis, «Uninsured Risk and Asset Protection: Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets», *Social Protection Discussion Paper Series* n° 0604, Banque mondiale, Washington, 2006.
- De Weerd, J., «Risk-sharing and Endogenous Network Formation», document de réflexion WIDER n° 2002/57, WIDER, Helsinki, 2002.
- De Weerd, M., «Is a Friend in Need a Friend Indeed?», *Insurance Against Poverty*, Dercon, S. (éd.), Oxford University Press, New York, 2004.
- De Weerd, J. et S. Dercon, «Risk-sharing networks and insurance against illness», *Journal of Development Economics* 81 (2), 337-356, 2006.

- DFID (ministère britannique pour le développement international), «Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and the challenge ahead. A DFID practice paper», DFID, Londres, 2005.
- Doward, A., R. Sabates-Wheeler, I. MacAuslan, C. Buckley, J. Kydd et E. Chirwa, «Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Policy and Research Issues», document de recherche 002 de Future Agricultures, université du Sussex, Brighton, 2006.
- Drèze, J., et Sen, A., *Hunger and Public Action*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni, 1989.
- Fafchamps, M., «Solidarity Networks in Pre-Industrial Societies: Rational Peasants with A Moral Economy», *Economic Development and Cultural Change*, 41 (1), 147-174, 1992.
- , *Rural poverty, risk, and development*, FAO, Rome, 1999.
- , «Social Capital and Development», Economics Series Working Papers no 214, université d'Oxford, département d'économie, Oxford, Royaume-Uni, 2004.
- Grimard, F., «Household Consumption Smoothing Through Ethnic Ties: Evidence From Côte d'Ivoire», *Journal of Development Economics*, 53 (2), 391-422, 1997.
- Grantham-McGregor, S., Y. B. Cheung, S. Cueto, P. Glewwe, L. Richter et B. Strupp, «Developmental Potential in the first 5 years for Children in Developing Countries», *The Lancet*, 369 (9555), 60-70, 2007.
- Harrower, S. and J. Hoddinott, «Consumption Smoothing in Zone Lacustre, Mali», *Journal of African Economies* 14 (4), 489-519, 2005.
- Holzmann, R., J. Koettl et T. Chernetsky, «Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices», Commission mondiale sur les migrations internationales, Genève, 2005.
- Kanbur, R. et A. J. Venables, (éds), *Spatial Inequality and Development*, Oxford University Press, New York, 2005.
- Ku, L. et S. Matani, «Left out: immigrants' access to health care and insurance», *Health Affairs*, 20, 247-256, 2001.
- LeMay-Boucher, P., «Informal Insurance Networks in Benin», documents de réflexion CERT, n° 0707, Edinburgh: Centre for Economic Reform and Transformation, 2007.
- Lindley A., «Remittances in Fragile Settings: A Somali Case Study Households», document de travail n° 27 de Conflict Network, université de Sussex, Brighton, 2007.
- Mazzucato, V., «Informal Insurance Arrangements in Ghanaian Migrants' Transnational Networks: The Role of Reverse Remittances and Geographic Proximity», *World Development* 37 (6), 1105-1115, 2009.
- Matin, I., «Repayment Performance of Grameen Bank Borrowers: The "Unzipped" State.» *Savings and Development* 21 (4), 451-470, 1997.
- Moser, C., «The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies», *World Development* 26 (1), 1-19, 1998.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), *Somalia QUESTS project annual reports 2007/8*, PNUD, Genève, 2008.
- Ravallion, M., «Transfers and Safety Nets in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options», *Understanding Poverty*, Banerjee, A., R. Benabou et D. Mookerjee (éds), Oxford University Press, New York, 2006.
- Sabates-Wheeler, R. et S. Devereux, «Transformative Social Protection: The Currency of Social Justice», *Social Protection for the Poor and Poorest: Risk, Needs and Rights*, A. Barrientos et D. Hulme (éds), Palgrave Macmillan, Londres, 2008.
- Sabates-Wheeler, R. et J. Koettl, «Social Protection for Migrants: The challenges of delivery in the context of changing migration flows», *International Social Security Review* 63 (3), 115-144, 2010.
- Schneider, D., «Burial Societies in South Africa», université de Princeton, Princeton, 2008.
- Stiglitz, J. E et A. Weiss, «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information», *American Economic Association*, 71 (3), 393-410, 1981.
- Van Ginneken, W., *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies of Developing Countries*, OIT, Genève, 1999.

RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 3

- Adelman, S., D. Gilligan et K. Lehrer, «How Effective Are Food-for-Education Programs?», *2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, 2007.
- Adesina, J. (éd.), *Social Policy in Sub-Saharan African Context: In Search of Inclusive Development*. IRNU, Genève, 2007.
- Alesina, A. et P. Giuliano, «Preferences for Redistribution», documents de travail n° 14925 du NBER, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2009.
- Baricako, G., «The African Charter and the African Commission on Human and Peoples' Rights: A Mandate to Promote and Protect Economic, Social and Cultural Rights in Africa», Report of a Regional Seminar on Economic, Social and Cultural Rights, 9-12 mars 1998, International Commission of Jurists, p. 45-61, Abidjan, 1999.
- Barrientos, A., «Financing Social Protection», document d'information, DFID, Londres, 2004.
- , «Understanding conditions in income transfer programmes: a Brief(est) note», *IDS Bulletin*, 38 (3), 66-68, 2007.
- BMZ (ministère fédéral pour la coopération et le développement économiques), *Sector Strategy on Global Development*, BMZ, Bonn, 2009.

- Budlender, D., S. Rosa et K. Hall, «At All Costs? Applying the Means Test for the Child Support Grant», université du Cap, Children's Institute et Centre for Actuarial Research, Le Cap, Afrique du Sud, 2005.
- Caldes, N et A. Ahmed, «Food for Education Programmes: Review of Impacts», document de l'IFPRI, IFPRI, Washington, avril 2004.
- Chidambaram, S., «Sectarian welfare in India's slums: governance, patronage and the role for charitable NGOs», présenté lors de la Midwest Conference on Asian Affairs, université de l'État de l'Ohio, 3 octobre 2010.
- CMDSM (Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation), *A fair globalization: creating opportunities for all*, OIT, Genève, 2004.
- Coady, D., M. Grosh et J. Hoddinott, «The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons», Banque mondiale et IFPRI, Washington, 2004a.
- , «Targeting Outcomes Redux», *World Bank Research Observer* 19, 61-85, 2004b.
- Commission européenne, «Les Européens, l'aide au développement et les Objectifs du millénaire pour le Développement», Eurobaromètre Spécial n° 352, réalisé par TNS Opinion&Social, Bruxelles, 2010.
- Conseil économique et social des Nations unies, «The right to social security (art.9)», commentaire général n° 19, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 39^e session, 5-23 novembre 2007.
- Conseil européen, «Conclusions de la présidence», réunion du Conseil européen, Nice, 7-9 décembre 2000.
- Cook, S. et N. Kabeer, *A Global Review of Social Protection*. Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni, 2009.
- Datta, D., A. Ejakait et M. Odak, «Mobile Phone-Based Cash Transfer: Lessons from the Kenya Emergency Response», *Humanitarian Exchange Magazine*, numéro 40, 2008.
- Daude, C. et A. Melguizo, «Taxation and More Representation? On Fiscal Policy, Social Mobility and Democracy in Latin America», document de travail 294 du Centre de développement de l'OCDE, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 2010.
- Deacon, B., «Global Social Floor or Global Social Investment: from the "global politics of poverty alleviation" to the "global politics of welfare state (re)building"», document présenté lors de la conférence préparatoire, Paris, 17-18 juin 2010.
- De Neubourg, C., «Social Protection and Nation Building: An Essay on Why and How Universalist Social Policy Contributes to Stable Nation-states», *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*, Townsend, P. (éd.), OIT et Palgrave Macmillan, Basingstoke, Royaume-Uni, 2008.
- Devereux, S., M. Davies, A. McCord, R. Slater, N. Freeland, F. Ellis, P. White et R. Sabates-Wheeler, «Social Protection in Africa: Where Next?», document de réflexion disponible sur www.wahenga.net, 2010.
- Devereux, S. et K. Vincent, «Using technology to deliver social protection: exploring opportunities and risks», *Development in Practice*, 20 (3), 367-379, 2001.
- Doward, A., R. Sabates-Wheeler, I. MacAuslan, C. Buckley, J. Kydd et E. Chirwa, «Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Policy and Research Issues», Future Agricultures Consortium Institute of Development Studies, Brighton, 2006.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, Royaume-Uni, 1990.
- Ferrera, M., «The Four Social Europes: between Universalism and Selectivity», *The Future of European welfare: a new social contract?*, Rhodes, M. et Y. Meny (éds), Palgrave Macmillan, Londres, 1998.
- FSCB (Food Security Coordination Bureau), «Productive Safety Net Programme: Graduation Guidance Note», ministère de l'agriculture et du développement rural, Addis-Abeba, 2007.
- Giddens, A., «The world does not owe us a living: the future of the European Social Model», document de politique, mimeo, 2005.
- Golinowska, S., P. Hengstenber et M. Zurowski, éds, *Diversity and commonality in European social policies: the forging of a European Social Model*, Wydawnictwo Naukowe Scholar-Friedrich Ebert Stiftung, Varsovie, 2009.
- Graham, C., «Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies», *Social Protection Discussion Paper Series n° 0233*, Banque mondiale, Washington, 2002.
- Harvey, P., «Social protection in Fragile States: Lessons Learned», *Promoting pro-poor growth: Social Protection*, éd. OCDE, p. 183-199, OCDE, Paris, 2009.
- Hickey, S., «Conceptualising the Politics of Social Protection», *Brooks World Poverty Institute*, document de travail n° 4, université de Manchester, Manchester, 2007.
- , «The politics of social protection in Africa: what do we get from a social contract approach?», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Hoddinott, J., «Social Protection: To Target or Not to Target», *IDS Bulletin*, 38 (3), 90-94, 2007.
- Huda, K. et A. Simanowitz, «A Graduation Pathway for Haiti's Poorest: Lessons Learnt from Fonkoze», *Enterprise Development and Microfinance*, 20 (2), 86-106, 2009.
- Jennings, M., *Institutional Analysis of Social Fund for Development, Republic of Yemen*, DFID, Londres, 2006.
- Levy, S. et E. Rodriguez, «Economic Crisis, Political Transition and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresá-Oportunidades Program», *Policy Dialogue Series*, BID, Washington, 2004.
- MacAuslan, I. et R. Sabates-Wheeler, «Structures of Access to Social Protection for Migrants», *Social Protection and Migration: Claiming Social Rights Beyond Borders*, Sabates-Wheeler, R. et R. Feldman (éds), Palgrave Macmillan, New York, à venir.

- Mkandawire, T., «Social Policy in a Development Context», document de réflexion, IRNU, Genève, 2001.
- McCord, A., «Differing Government and Donor Perspectives on Cash Transfer Based Social Protection in Sub-Saharan Africa: The implications for EU Social Protection Programming», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Molyneux, M., «Two cheers for CCTs», *IDS Bulletin*, 38 (3), 69-74, 2007.
- OIT (Organisation internationale du travail), «Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?», document de politique de sécurité sociale n° 3, OIT, département de la sécurité sociale, Genève, 2008.
- Ortiz, I., Social policy, DAES, New York, 2007.
- Pal, K., C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon et K. Hagemeyer, «Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise», *Issues in Social Protection Discussion Paper*, n° 13, OIT, Genève, 2005.
- Parlement européen, *Rapport sur un modèle social européen pour l'avenir*, Bruxelles, 13 juillet 2006.
- Rapport européen sur le développement, *Vaincre la fragilité en Afrique. Une nouvelle approche européenne*, Centre Robert Schuman pour les études avancées, Institut universitaire européen, San Domenico di Fiesole, 2009.
- Recondo, D., «Local Participatory Democracy in Latin America: Lessons from Mexico and Colombia», *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, Dani, A. et A. de Haan, Banque mondiale, Washington, 2008.
- Sabates-Wheeler, R. et S. Devereux, «Transformative Social Protection: The Currency of Social Justice», *Social Protection for the Poor and Poorest: Risk, Needs and Rights*, A. Barrientos et D. Hulme, Palgrave Macmillan, Londres, 2008.
- , «Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme», *Food Policy* 35 (4), 274-285, 2010.
- Sabates-Wheeler, R. et I. Macauslan, «Migration and Social Protection: Exposing Problems of Access», *Development* 50 (4), 26-32, 2008.
- Safaricom, M-PESA, www.safaricom.co.ke/index.php?id=745.
- Samson, M., «Social Cash Transfers and Pro-Poor Growth», *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, éd. OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), OCDE, Paris, 2009.
- Samson, M., I. Van Niekerk et K. Mac Quene, *Designing and Implementing Social Transfers Programmes*, EPRI Press, Le Cap, 2010.
- Scharpf, F., «The European Social Model: coping with the challenges of diversity», *Journal of Common Market Studies* 40 (4), 645-670, 2002.
- Sjoblom, D. et J. Farrington, «The Indian National Rural Employment Guarantee Act: Will it Reduce Poverty and Boost the Economy?», *Project Briefing n° 7. Overseas Development Institute*, Londres, 2009.
- Thomson, K., «A Universal Social Minimum - Half-baked "Apple Pie in the Sky"? A Reply to Sabates-Wheeler and Devereux», *IDS Bulletin*, 38 (65), 64-65, 2007.
- Vodafone, «Access to Communications in Emerging Markets», www.vodafone.com/start/responsibility/access_to_communications/emerging_markets/m-transactions.html.

RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 4

Adesina, J., «*Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development*», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.

Ahmad, E., J. Drèze, J. Hills et A. Sen (éds), *Social Security in Developing Countries*, UNU/Oxford University Press, Oxford (États-Unis), 1991.

Bastagli, F., «The design, implementation and impact of conditional cash transfers: An evaluation of Brazil's Bolsa Familia», thèse de doctorat, London School of Economics, Londres, 2008.

---, «Poverty, Inequality and Public Cash Transfers: Lessons from Latin America», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.

Behrman, J. R., S. W. Parker et P. E. Todd, «Long-Term Impacts of the *Oportunidades* Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico», document de réflexion n° 122, Institut ibéro-américain de recherche économique, université de Göttingen, Göttingen, 2005.

Drèze, J., «Presentation on Experiences and Success Stories in Poverty Reduction in India», *International Seminar on Poverty in Bihar: Pattern, Dimensions and Eradication Strategies (Panel 5)*, Patna, Inde, 18-20 avril 2010.

Esquivel, G., N. Lustig et J. Scott, «A decade of falling inequality in Mexico: Market forces or state action?», préparé pour le projet *Markets, the State and the Dynamics of Inequality*, PNUD, New York, 2009.

Galasso, E., *Assessing Social Protection to the Poor: Evidence from Argentina*, Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Washington, 2008.

Galasso, E. et M. Ravallion, «Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan *jefes y jefas*», document de travail de recherche sur les politiques n° 3165, Banque mondiale, Washington, 2003.

Gough, I., «European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries», *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, Dani, A. et A. de Haan, Banque mondiale, Washington, 2009.

- Gibson, J., S. Olivia et S. Rozelle, «How Widespread are Non-Linear Crowding Out Effects? The Response of Private Transfers to Income in Four Developing Countries», documents de travail en économie n° 06/01, université de Waikato, département d'économie, Waikato, 2006.
- Glewwe, P. et A. Kassouf, «What Is the Impact of the Bolsa Familia Programme on Education?», One Pager n° 107, IPC-IG, Brasilia, 2010.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc et A. Ouerghi, *For Protection and Promotion - The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Banque mondiale, Washington, 2009.
- de Haan, A., *Towards a New Poverty Agenda in Asia*, SAGE, New Delhi, 2010a.
- - -, «A Defining Moment? China's Social Policy Response to the Financial Crisis», *Journal of International Development* 22 (6), 758-771, 2010b.
- - -, «Rescuing Exclusion from the Poverty Debate: Group Disparities and Social Transformation in India», document présenté lors du Bath Symposium, 13-14 septembre, Bath, 2010c.
- de Haan, A., et S. Sen, «Working Class Struggles, Labour Elites, and Closed Shops: Lessons from Indian Trade Unions and Experiences of Organisation», *Membership-Based Organizations of the Poor*, Chen, M., R. Jhabvala, R. Kanbur et C. Richards (éds), Routledge, Londres et New York, 2007.
- Fiszbein, A. et N. Schady, *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Banque mondiale, Washington, 2009.
- IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires), *How to Overcome the Governance Challenges of Implementing NREGA: Insights from Bihar Using Process-influence Mapping*, IFPRI, Washington, 2010.
- Jehoma, S., «Presentation on South Africa», dialogue politique du PNUD sur la protection sociale à long terme, Johannesburg, 11 octobre 2010.
- Koohi-Kamali, F., «Public Works and Social Protection», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Kuhnle, S. et S. Hort, «The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons for the Developing World», Social Development-Social Policy and Development Programme Paper n° 17, Institut de recherche des Nations unies, New York, 2004.
- Kwon, H., «Social Policy Responses to Economic Crisis in Korea: a developmental approach», document pour Workshop Economic Crisis: Opportunity for Social Policy, Pékin, février 2009.
- Lindert, P. H., «Can the European Welfare Model be Exported?», *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*, Townsend, P. (éd.), Organisation internationale du travail et Palgrave Macmillan, Basingstoke, Royaume-Uni, 2009.
- Lipton, M., «Successes in Anti-Poverty», document de réflexion n° 8, OIT, Genève, 1996.
- Lloyd-Sherlock, P. et A. Barrientos, «Editorial Introduction: The International Significance of Latin American Social Policy», *Social Policy and Administration* 43 (4), 325-327, 2009.
- Maluccio, J. et R. Flores, «Impact evaluation of a conditional cash transfer programme: The Nicaraguan Red de Protección Social», rapport de recherche, n° 141, IFPRI, Washington, 2005.
- Martinelli, C. et S. W. Parker, «Deception and Misreporting in a Social Program», documents de travail 0602, Centro de Investigación Económica, ITAM, 2006.
- Mkandawire, T., «Targeting and Universalism in Poverty Reduction», document de travail n° 23, IRNU, Genève, 2005.
- Molyneux, M., «Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?», Programme on Gender and Development, document n° 1, IRNU, Genève, 2007.
- Paes de Barros, R., M. de Carvalho et S. Franco, «O papel das transferencias publicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira», *Desigualdade de renda no Brasil: uma analise da queda recente*, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA), Brasilia, 2009.
- Ranson, M., T. Sinha, M. Chatterjee, A. Acharya, A. Bhavsar, S. Morris et A. Mills, «Making Health Insurance Work for the Poor: Learning from the Self-Employed Women's Association's (SEWA) Community-Based Health Insurance Scheme in India», *Social Science and Medicine* 62 (3), 707-720, 2006.
- Parker, S., L. Rubaclava et G. Teurel, «Evaluating conditional schooling and health programs», *Handbook of Development Economics*, Schultz, T. P. et J.A. Strauss (éds), vol. 4, Elsevier B.V, New York, 2008.
- Ravallion, M., «Di Bao: a guaranteed minimum income in urban China?», document de travail de recherche sur les politiques n° 3805, Banque mondiale, Washington, 2006.
- Seira, E., «Electronic Payments of Cash Transfer Programmes and Financial Inclusion», document préliminaire, disponible sur http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1628874, 2010.
- Skoufias, A., K. Lindert et J. Shapiro, «Globalization and the Role of Public Transfers in Redistributing Income in Latin America and the Caribbean», *World Development* 38 (6), 895-907, 2010.
- Soares, F. et E. Silva, «Empowering or Reinforcing Traditional Roles: Can CCTs Address Gender Vulnerabilities?», One Pager n° 115, IPC-IG, Brasilia, 2010.
- Teixeira, C., «A Heterogeneity Analysis of the Bolsa Familia Programme Effect on Men and Women?», Work Supply n° 61, Working Papers. IPC-IG, Brasilia, 2010.
- Warmerdam, W. et A. de Haan, «China's New Cooperative Medical Scheme (NCMS)», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.

Weigand, C. et M. Grosh, «Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries», document de travail de recherche sur les politiques n° 0817, Banque mondiale, Washington, 2008.

Wermer, N., «Literature Review: Social Protection of the Rural Population», IRNU, Genève, 2008.

Woolard, I., K. Harttgen and S. Klasen, «The Evolution and Impact of Social Security in South Africa», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.

RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 5

Andersson, C., A. Mekkonen et J. Stage, «Impacts of the Productive Safety Net Program in Ethiopia on livestock and tree holdings of rural households», *Journal of Development Economics*, 94 (1), 119-126, 2009.

Annycke, P., «Extension of social insurance coverage: A review of statistics and some country experiences», document de travail n° 13, Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2009.

Ardington, E. et F. Lund, «Pensions and Development: social security as complementary to programmes of reconstruction and development», *Development Southern Africa* 12 (4), 557-577, 1995.

Asante, F. et M. Aikins, «Does the NHIS cover the poor?», Danida, Accra, 2009.

Azam, J. P. et F. Gubert, «Migrants' Remittances and the Household in Africa: a Review of Evidence», *Journal of African Economies* 15, 426-462, 2006.

Baird, S., C. McIntosh et B. Ozler, «Designing Cost-Effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling among Young Women in Sub-Saharan Africa», document présenté lors du Northeast Universities Development Consortium, Boston, Massachusetts, 7-8 novembre 2009.

Banque mondiale, «Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the FDR of Ethiopia for a Productive Safety Net APL III Project», Banque mondiale, Washington, 2009.

Banque mondiale, *Global Monitoring Report*, Banque mondiale, Washington, 2010.

Barrett, C. B., T. Reardon et P. Webb, «Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications», *Food Policy* 26 (4), 315-331, 2001.

Bello, H. M., E. M. Letete, M. T. Rapapa et L. L. Chokobane, «An evaluation of the poverty reduction impact of the non-contributory old age pension scheme in Lesotho: the case of Manonyane», document présenté lors de la Charlotte Maxeke Conference on the economics of social protection, Pilanesberg, Afrique du Sud, 12-15 juin 2007.

Brugiavini, A. et N. Pace, «Extending health insurance: effects of the NHIS in Ghana», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.

Charmes, J., «Informal employment, social protection and social capital: dimensions of resilience in Sub-Saharan Africa», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.

Chee, G. et M. Makinen, «Comparative analysis of cost effectiveness of LINKAGES' infant and young child feeding programs in Ghana, Madagascar and Zambia», Abt Associates Inc, Bethesda, Maryland, 2006.

Chiwele, D. K., «Assessing Administrative Capacity and Costs of Cash Transfer Schemes in Zambia», étude de pays de l'IPC-IG n° 20, IPC-IG, Brasilia, 2010.

Devereux, S., «Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons Learned from Malawi», Centre for Social Protection, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni, 2008.

Devereux, S. et B. Guenther, «Agriculture and Social Protection in Ethiopia», document de travail du FAC (Future Agricultural Consortium) n° SP03, FAC, Brighton, 2009.

Devereux, S., «Cash Transfers and Social Protection», document présenté lors de l'atelier régional sur les activités de transfert d'argent en Afrique du Sud, Johannesburg, 9-10 octobre 2006.

Devereux, S. et A. Ndejuru, «Annual Review of DFID Support to the Vision 2020 Umurenge Programme (VUP)», DFID, Kigali, 2009.

Devereux, S., M. Davies, A. McCord, R. Slater, N. Freeland, F. Ellis, P. White et R. Sabates-Wheeler, «Social Protection in Africa: Where Next?», document de réflexion disponible sur www.wahenga.net/node/1760, 2010.

Devereux, S., J. Marshall, J. MacAskill et L. Pelham, *Making Cash Count*, Save the children UK et HelpAge International, Londres; Institute for Development Studies, Brighton, 2005.

Devereux, S. et P. White, «Social Protection in Africa: Evidence, Politics, and Rights», *Poverty and Public Policy*, 2(3), 53-77, 2010.

Ellis, F., «"We Are All Poor Here": Economic Difference, Social Divisiveness, and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa», *Journal of Development Studies*, à venir.

Ellis, F., S. Devereux et P. White, *Social Protection in Africa*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni, 2009.

Fafchamps, M. et S. Lund, «Risk-Sharing Networks in Rural Philippines», *Journal of Development Economics*, 71 (2), 261-287, 2003.

Gebru, F., U. Gentilini, S. Wickrema et A. Yirga, «Engaging in a multi-actor platform: WFP's experience with the Productive Safety Net Programme in Ethiopia», *Revolution: From Food Aid to Food Assistance - Activities and Platforms*, eds S. W. Omamo, U. Gentilini et S. Sandstrom, PAM, Rome, 2010.

- Gilligan, D., J. Hoddinott, N. Kumar et A. S. Taffesse, «Can Social Protection Work in Africa? Evidence on the Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme on Food Security, Assets and Incentives», IFPRI, Washington, 2009.
- Gouvernement du Rwanda, *Vision 2020 Umurenge - An Integrated Local Development Programme to Accelerate Poverty Eradication, Rural Growth and Social Protection*, document phare du programme SDERP, gouvernement du Rwanda, Kigali, 2007.
- Hartwig, R., «The Vision 2020 Umurenge Programme (VUP) in Rwanda - A Background Paper», International Institute of Social Studies, La Haye, 2010.
- Hobson, M., «The food price crisis and its impact on the Ethiopian Productive Safety Net Programme in 2008», Humanitarian Practice Network, numéro 2, disponible sur www.odihpn.org, mars 2009.
- IDLgroup, *PSNP: Assessment of Graduation Report*, disponible sur www.theIDLgroup.com, 2010.
- Jutting, J., «Innovations in Health Insurance: Community-based Models», Focus 17 Brief 11, IFPRI, Rome, 2009.
- Koohi-Kamali, F., «Public Works and Social Protection», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Letourmy, A., «How to Implement Health Insurance in Sub-Saharan Africa?», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- MAEP (mécanisme africain d'évaluation par les pairs), *Country Report: Kingdom of Lesotho*, Union africaine, Addis-Abeba, 2010.
- Matul, M., M. McCord, C. Phily et J. Harms, «The Landscape of Microinsurance in Africa», Microinsurance Facility Working Paper n° 4, Organisation internationale du travail, Genève, 2010.
- Mensha, J., J. Oppong, K. Bobi-Barimah, G. Frempong et W. Sabi, «An evaluation of the Ghana National health insurance scheme in the context of the health MDGs», document de travail du GDN n° 40, Global Development Network, New Dehli, 2010.
- McConnel, J., «Social Protection in a Context of Fragility», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Mkandawire, T., «On Tax Efforts and Colonial Heritage in Africa», document de travail n° 2010:10, Institute for Futures Studies, Stockholm, 2010.
- Morduch, J., «Between the Market and State: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?», *World Bank Research Observer* 14 (2), 187-208, 1999.
- Nino-Zarazua, M., A. Barrientos, S. Hickey et D. Hulme, «Social protection in Sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?», Brooks World Poverty Institute, document de travail n° 116, université de Manchester, Manchester, 2010.
- Nyanguru, A. C., «The Economic and Social Impacts of Old Age Pension on the Protection of Basotho Elderly and their Households», document présenté lors de la Charlotte Maxeke Conference on the Economics of Social Protection, Pilanesberg, Afrique du Sud, 12-15 juin 2007.
- OIT (Organisation internationale du travail), *Introduction to Social Security*, OIT, Genève, 1989.
- - -, «Can low-income countries afford basic social security?», *Social security policy briefings*, document 3, OIT, Genève, 2008.
- Olivier, M., «Informality, employment contracts and extension of social insurance coverage», rapport préparé pour l'Association internationale de la sécurité sociale, 2009.
- Pelham, L., «The politics behind the non contributory old age social pension in Lesotho, Namibia and South Africa», Chronic Poverty Research Centre, document de travail n° 83, université de Manchester, Manchester, 2007.
- Platteau, J. P., «Traditional Systems of Social Security and Hunger Insurance: Past Achievements and Modern Challenges», *Social Security in Developing Countries*, Ahmad et al. (éds), Clarendon Press, Oxford, Royaume-Uni, 1991.
- Programme alimentaire mondial (PAM), «Impact evaluation of WFP school feeding programmes in Kenya (1998-2008): a mixed-methods approach», PAM, Rome, 2010.
- Rajkotia, Y., *The Political Development of the Ghanaian National Health Insurance System: Lessons in Health Governance*, projet Health Systems 20/20, Abt Associates, Bethesda, Maryland, 2007.
- Ron, A., «Health Care as a Social Security Benefit: Institutional Approaches to Extending Coverage», *International Social Security Review* 63 (1), 77-94, 2010.
- Resource for Development, «Moving Toward Universal Health Coverage - Ghana», Mimeo, 2010.
- Sabates-Wheeler, R. et S. Devereux, «Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme», *Food Policy* 35 (4), 274-285, 2010.
- Samson, M., «Good practice review: Extending social security coverage in Africa», document de travail n° 2, Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2009.
- Save the Children, «Cash, Food, Payments and Risk: A Review of the Productive Safety Net Programme», Save the Children, Londres, 2008.
- Sharp, K., T. Brown et A. Teshome, «Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP)», Overseas Development Institute, IDLgroup, Bristol, 2006.
- Tabor, S. R., «Community-Based Health Insurance and Social Protection Policy», Social Protection Discussion Paper Series n° 0503, Banque mondiale, Washington, 2005.
- USAID (agence des États-Unis pour le développement international), «An Evaluation of the effects of the national health insurance scheme in Ghana», USAID, Washington, 2009.

- Van Ginneken, W., «Social Security Coverage Extension: A Review of Recent Evidence», *International Social Security Review* 63 (1), 57-76, 2010.
- Witter, S. et B. Garshong, «Something old or something new? Social health insurance in Ghana», *BMC International Health and Human Rights* 9, 20, 2009.
- Woolard, I., K. Harttgen and S. Klasen, «The Evolution and Impact of Social Security in South Africa», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 6**
- Adesina, J., «Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Ali, D., F. Toure et T. Kiewied, «Cash Relief in a Contested Area: Lessons from Somalia», Humanitarian Practice Network Paper, Overseas Development Institute, Londres, 2005.
- Beitz, C., *Political Theory of International Relations*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1979.
- Birdsdall, N., «The Development Agenda as a Global Social Contract; or Are We All in This Boat Together», cours au Dutch Scientific Council, La Haye, Pays-Bas, 7 décembre 2008.
- Birdsall, N. et W. Savedoff, «Cash on Delivery - A New Approach to Foreign Aid», document d'information. Centre for Global Development, Washington, 2010.
- Bourguignon, F., Levin V. et D. Rosenblatt, «International Redistribution of Income», *World Development*, 37(1), 1-10, 2009.
- Commission européenne, *Budget support. A question of mutual trust*, Commission européenne, Bruxelles, 2008a.
- - -, «The MDG Contract. An approach for longer term and more predictable general budget support», document de la Commission européenne disponible sur http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/MDG-Contract-Paper-0608_en.pdf, 2008b.
- - -, «L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», livre vert, COM(586) 2010, 19 octobre 2010, Bruxelles, 2010.
- Darcy, J., *Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and its Aftermath*, Overseas Development Institute, Londres, 2004.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, disponible sur www.oecd.org/dac, 2005.
- Devereux, S., «Building Social Protection Systems in Southern Africa», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Devereux, S. et P. White, «Social Protection in Africa: Evidence, Politics, and Rights», *Poverty and Public Policy*, 2(3), 53-77, 2010.
- Devereux, S., M. Davies, A. McCord, R. Slater, N. Freeland, F. Ellis, P. White et R. Sabates-Wheeler, «Social Protection in Africa: Where Next?», document de réflexion disponible sur www.wahenga.net, 2010.
- Duflo, E., P. Dupas, M. Kremer et S. Sinei, «Education and HIV/AIDS prevention: evidence from a randomized evaluation in Western Kenya», document de travail de recherche sur les politiques n° 4024, Banque mondiale, Washington, 2006a.
- Duflo, E., R. Glennerster et M. Kremer, «Using randomization in development economics research: A toolkit», document de réflexion 6059, CEPR, disponible sur <http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/6059.html>, 2006b.
- Dupas, P., «Do Teenagers Respond to HIV Risk Information? Evidence from a Field Experiment in Kenya», *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(1), 1-36, 2009.
- Dupas, P. and J. Cohen, «Free Distribution or Cost-Sharing? Evidence from a Randomized Natural Field Experiment», *Quarterly Journal of Economics* 125 (1), 1-45, 2010.
- Frot E. et J. Santiso, «Crushed aid: fragmentation in sectoral aid», document de travail n° 284, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 2009.
- Gebru, F., U. Gentilini, S. Wickrema et A. Yirga, «Engaging in a Multi-actor Platform: WFP's Experience with the Productive Safety Net Programme in Ethiopia», *Revolution: From Food Aid to Food Assistance - Activities and Platforms*, S. W. Omamo, U. Gentilini et S. Sandstrom (éds), PAM, Rome, 2010.
- Gouvernement du Rwanda, MINALOC, *National Social Protection Strategy*, projet final, gouvernement du Rwanda, Kigali, 12 mai 2010.
- Harvey, P., K. Haver, J. Hoffmann et B. Murphy, *Delivering Money: Cash Transfer Mechanisms in Emergencies*, publié à la demande du Cash Learning Partnership avec le soutien de l'EU, Save the Children, Londres, 2010.
- Harvey, P. et R. Holmes, *The Potential for Joint Programmes for Long-term Cash Transfers in Unstable Situations*, rapport commandé par le DFID, Overseas Development Institute, Londres, 2007.
- Harvey, P., R. Holmes, R. Slater et E. Martin., *Social Protection in Fragile States*. Overseas Development Institute, Londres, 2007.
- Hickey, S., «The Politics of Social Protection in Africa: What do We Get from a Social Contract Approach?», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Hickey, S., R. Sabates-Wheeler, G. Guenther et I. Macauslan, *Promoting Social Protection and Social Transfers: DFID the Politics of Influencing*, 2008.
- Hoffmann, S., *Duties beyond borders: on the limits and possibilities of ethical international politics*, Syracuse University Press, Syracuse, 1981.

- Holmqvist, G., «*External Financing of Social Protection: Opportunities and Risks*», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- House of Commons, *DFID's assistance to Zimbabwe*. Eighth Report to the International Development Committee, 26 mars 2010, Londres, 2010.
- Human Rights Watch, *Development without freedom, How aid underwrites repression in Ethiopia*, Human Rights Watch, New York, 2010.
- IDLgroup, *Building Consensus for Social Protection: Insights from Ethiopia's Productive Safety Nets Programme (PSNP)*, rapport du IDLgroup pour le DFID.
- International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), «*What Can IBSA Offer to the Global Community?*», *Poverty in Focus* n° 21, IPC-IGG, Brasilia, 2010.
- Karlan, D. et J. Zinman, *Expanding Credit Access: «Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts»*, document de travail disponible sur http://karlan.yale.edu/p/expandingaccess_manila_may10_v4.pdf, 2010.
- Kremer, M. et E. Miguel, «*Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities*», *Econometrica* 72 (1), 159-217, 2004.
- Kremer, M., E. Miguel et R. Thornton, «*Incentives to Learn*», *Review of Economics and Statistics* 91(3), 437-456, 2009.
- Majid, N., «*Alternative interventions in insecure environments: the case of cash in Southern Somalia*», *Humanitarian Exchange Magazine*, mars, numéro 37, disponible sur <http://www.odihpn.org/>, 2006.
- Marcus, R., «*Tackling Obstacles to Social Protection for Chronically Poor People*», document politique n° 3 du Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2007.
- Mausse, M. et N. Cunha, *Mozambique and the Social Protection Floor*, vol. 17 de la collection de l'Unité Spéciale de la coopération Sud-Sud du PNUD sur «*Sharing Innovative Experiences*», à venir.
- McCord, A., «*Differing Government and Donor Perspectives on Cash Transfer Based Social Protection in Sub-Saharan Africa: the Implications for EU Social Protection Programming*», document de référence pour le Rapport européen sur le développement 2010, 2010.
- Mitrany, D., *The functional theory of politics*, Martin Robertson, Londres, 1975.
- Naudet, J.-D., Severino J.-M. et O. Charnoz, «*Aide internationale: vers une justice sociale globale?*», *Esprit*, 334, 101-111, 2007.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris, 2007.
- , *Better Aid, Enquête de Suivi de la Déclaration de Paris*, 2008, OCDE, Paris, 2008a.
- , *Emerging Good Practice in Managing for Development Results*, SourceBook, 3^e édition, OCDE, Paris, 2008b.
- , «*Policy Guidance Note: Social Protection, Poverty Reduction and Pro-Poor Growth*», *Promoting Pro-Poor Growth, Employment and Social Protection*, éd. OCDE, Paris, OCDE, 2009.
- , *Ensuring Fragile States Are not Left Behind*, OCDE, Paris, 2010a.
- , *The State's Legitimacy in Fragile Situations, Unpacking Complexity*, OCDE, Paris, 2010b.
- POVNET (réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté), OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Measuring ODA for social protection*, OCDE, Paris, 2010.
- Ortiz, I., *Social policy*, DAES, New York, 2007.
- PAM, *Development project Côte d'Ivoire Support to Sustainable School Feeding*, Programme alimentaire mondial, Rome, 2008.
- , «*WFP Reduces Rations for 460,000 Children in Côte D'Ivoire*», disponible sur <http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-reduces-rations-460000-children-cote-divoire>, 2010.
- Programme d'action d'Accra, disponible sur www.oecd.org/dac, 2008.
- Penrose, P., «*Guidance Note for European Commission Staff on Fiscal Policy and Social Protection*», mimeo, 2010.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.
- , *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.
- Déclaration de Rome sur l'harmonisation*, disponible sur www.oecd.org/dac, 2003.
- Taylor, V., *Social Protection in Africa: An Overview of the Challenges*, rapport préparé pour l'Union africaine, 2009.
- Unicef, «*Infusions of Cash Tackle Immediate Needs in Niger's Drought-Affected Areas*», disponible sur http://www.unicef.org/infobycountry/niger_56364.html, 2010a.
- , «*Cash Vouchers Give Options to Families Displaced by Violence in Eastern DR Congo*», disponible sur http://www.unicef.org/infobycountry/drcongo_56433.html, 2010b.
- Union africaine, *Cadre de politique sociale pour l'Afrique*, adopté par la Conférence de l'Union africaine des ministres en charge du développement social, 27-31 octobre 2008, Windhoek, Namibie, 2008.
- Woods, B., D. Kabell, F. Sagasti et N. Muwanga, *DAC Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*, OCDE, Paris, 2008.

RÉFÉRENCES DU CHAPITRE 7

- ASEM (sommet Asie-Europe), «Greater well-being and more dignity for all citizens», déclaration de la présidence du 8^e sommet Asie-Europe, Bruxelles, 4-5 octobre 2010.
- Bacchetta, M., E. Ekkehard et J. Bustamante, «Globalization and informal jobs in developing countries», étude conjointe du Bureau international du travail et du Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, Genève, 2009.
- Bello, O., «The EU-Africa partnership: At a strategic crossroads», document politique de la FRIDE, FRIDE, Madrid, 2010.
- Bossuyt, J. et A. Sherriff, «What next for the Joint Africa-EU Strategy? Perspectives on revitalising an innovative framework», document de réflexion de l'ECDPM n° 94, ECDPM, Maastricht, 2010.
- Commission européenne, document de travail des services de la Commission accompagnant le Rapport de la Commission au Conseil UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement, SEC(2009) 1137, Bruxelles, 17 septembre 2009.
- , «L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», livre vert de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 586, 19 octobre 2010. Bruxelles, 2010a.
- , «La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable. Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne», livre vert, COM(2010) 629, 10 novembre 2010, Bruxelles, 2010b.
- , Rapport annuel 2010 sur les politiques de développement et d'aide extérieure de l'Union européenne et leur mise en œuvre en 2009, Commission européenne, Bruxelles, 2010c.
- Conseil de l'Union européenne, «Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement», conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, Bruxelles, 15 mai 2007.
- , «Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide», Bruxelles, 17 mai 2009.
- , «Conclusions du Conseil sur les objectifs du Millénaire pour le développement en vue de la réunion plénière de haut niveau des Nations unies à New York et au-delà», Bruxelles, 14 juin 2010, 2010a.
- , «Conclusions du Conseil sur la division du travail transnationale», Bruxelles, 15 juin 2010, 2010b.
- Consensus européen pour le développement, déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, Journal officiel C46 du 24 février 2006.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, disponible sur www.oecd.org/dac, 2005.
- Eichhorst, W., M. Kendzia, J. Knudsen et D. Wahl-Brink, «External dimension of EU social policy», rapport de recherche n° 26 de l'IZA, (Institut pour l'étude du travail), IZA, Bonn, Allemagne, 2010.
- Groupe de travail européen sur la protection sociale et le travail décent et Grow up Free from Poverty Coalition, «Protecting people, transforming lives. Why social protection should be an essential part of the EU's development cooperation strategy», Bruxelles, 2010.
- Hill, C., «The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role», *Journal of Common Market Studies* 31 (3), 305-328, 1993.
- OCDE, «Annual Report on Resource Flows to Fragile States. Ensuring Fragile States Are not Left Behind», OCDE, Paris, 2010.
- OCDE, OIT, Banque mondiale et OMC, «The benefits of trade for employment and growth», rapport présenté lors du sommet du G-20, Séoul, 11-12 novembre 2010.
- OIT, «Improving social protection for the poor: health insurance in Ghana. The Ghana Social Trust Pilot pre-project», OIT, Genève, 2005.
- Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi, «Outcome document of the Workshop on Employment, social protection and decent work in Africa - Sharing experience on the informal economy», Dakar, 30 juin - 2 juillet 2010.
- Programme d'action d'Accra, disponible sur www.oecd.org/dac, 2008.
- Piebalgs, A. et S. Rodríguez Ramos, «Cross-country division of labour», projet de lettre aux ministres, réunion ministérielle informelle de l'UE à La Granja, 17 février 2010.
- Taylor, V., «Social Protection in Africa: An Overview of the Challenges», rapport préparé pour l'Union africaine, 2009.
- Union africaine, *Cadre de politique sociale pour l'Afrique*, adopté par la Conférence de l'Union africaine des ministres en charge du développement social, 27-31 octobre 2008, Windhoek, Namibie, 2008.
- Union africaine - Union européenne, Plan d'action pour 2011-2013 de la stratégie conjointe Afrique-UE, adopté lors du 3^e sommet Afrique-UE, Tripoli, 30 novembre 2010.

ANNEXE (MATÉRIEL INCLUS SUR LE CD)

1. APPENDICES

La protection sociale dans les politiques de développement des États membres de l'UE: présentation et recensement des activités.

Questions aux spécialistes de la protection sociale en Afrique subsaharienne - Étude pilote et résultats à venir.

2. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE POUR LE RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT 2010

Adesina, J., Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development

Alinovi, L., D'Errico, M., Mane, E. et Romano, D., Livelihoods Strategies and Household Resilience to Food Insecurity: An Empirical Analysis to Kenya

Arun, T. et Murinde, V., Microfinance Regulation and for Social Protection

Baliamoune Lutz, M., Social Protection and Africa's Progress Towards Achieving MDGs

Bastagli, F., Poverty, Inequality and Public Cash Transfers: Lessons from Latin America

Boni, G., The Flexibility of the Labour Market in Sub-Saharan Africa: Francophone countries, South Africa and Mozambique, Comparative Remarks

Brugiavini, A. et Pace, N., Extending Health Insurance: Effects of the National Health Insurance Scheme in Ghana

Brunori, P. et O'Reilly M., Social protection for development: A Review of Definitions

Bué, C., EU Perspectives on Social Protection in Partner Countries

Campos, N. F. et Coricelli, F., How to Maximize the Development Impact of Social Protection Policies in Africa? The Role of Financial Development

Charmes, J., Informal Employment, Social Protection and Social Capital: Dimensions of Resilience in Sub-Saharan Africa

Checchi, D. et Salvi, A., Does Education Represent a Social Protection for Lifetime in Sub-Saharan Africa?

Collier, P., Social Protection in Resource-Rich Low-Income Countries

Devereux, S., Building Social Protection Systems in Southern Africa

Hickey, S., The Politics of Social Protection in Africa: Towards a new Social Contract?

Holmqvist, G., External Financing of Social Protection - Opportunities and Risks

Kaplan, S., Why State Cohesion and Ideology Matter to the Poor - and to International Aid Programmes

Koohi-Kamali, F., Public Works and Social Protection

Mamboueni-Mboumba, H. Social Opportunity versus Urban Bias: Pre-financing Community Health-care in Rural Congo

McConnell, J., Social Protection in a Context of Fragility

McCord, A., Differing Government and Donor Perspectives on Cash Transfer Based Social Protection in Sub-Saharan Africa: The Implications of EU Social Protection Programming

McGregor, A., Community Responsive Social Protection: Monitoring Shifting Vulnerabilities for Women and Children in Zambia

Mendola, M., Migration and Social Protection in Rural Mozambique

Nyarko, Y. et Gyimah-Brempong, K., Social Safety Nets: the Role of Education, Remittances and Migration

Nyarko, Y., Gyimah-Brempong, K. et Peter-Hellwig, K., Review of African Household Survey Data on Social Safety-nets and the Role of Education, Remittances and Migration

Oduro, A., Formal and Informal Social Protection in Africa

Prados de la Escosura, L., Human Development in Africa: A Long-run Perspective

Woolard, I., Harttgen, K. et Klasen, S., The Evolution and Impact of Social Security in South Africa

3. PROCESSUS CONSULTATIF DU RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT 2010

Le processus consultatif du Rapport européen sur le développement 2010 s'est articulé autour des événements suivants:

1. Première réunion de réflexion pour le Rapport européen sur le développement 2010, Florence, Italie, 5 février 2010.
2. Atelier sur l'ébauche du RED 2010, Bruxelles, Belgique, 5 mars 2010.
3. Conférence «Experiences and Lessons from Social Protection Programmes across the Developing World: What Role for the EU?», Paris, France, 17-18 juin 2010.
4. Conférence «Promoting Resilience through Social Protection in Sub-Saharan Africa», Dakar, Sénégal, 28-30 juin 2010.
5. Présentation du projet de rapport «zéro», Florence, Italie, 17 septembre 2010.
6. Présentation du projet de rapport avancé, Bruxelles, Belgique, 4 novembre 2010.

Le volume 1B, qui documente le processus consultatif, fournit les programmes finaux, la liste des participants et les rapports des conférences. Lorsqu'ils sont disponibles, des présentations et podcasts des conférences peuvent être téléchargés sur le site web du projet.

LA PROTECTION SOCIALE POUR UN DÉVELOPPEMENT INCLUSIF

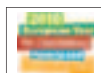
UNE NOUVELLE PERSPECTIVE DANS LA COOPÉRATION
DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE

<http://erd.eui.eu/>



MOBILISATION DE LA RECHERCHE EUROPÉENNE
POUR LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

EN PARTENARIAT AVEC



RAPPORT EUROPÉEN
SUR LE
DÉVELOPPEMENT