



Commission économique pour l'Afrique

Division du développement économique et du NEPAD

AIDE-MÉMOIRE

Protection sociale et réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en Afrique

Atelier organisé par la Commission économique pour l'Afrique (CEA)

**14 – 16 juillet 2010
Nairobi (Kenya)**

Contexte général

Les trois crises survenues dans un passé récent (prix des produits alimentaires, prix du carburant et crise financière et économique) ont mis en évidence la nécessité d'adopter des politiques clairement définies en vue de protéger les groupes les plus démunis et les plus vulnérables de la société en période de crise. Une leçon tirée des crises économiques antérieures (la Grande Dépression, la crise du peso mexicain, la crise asiatique et la crise grecque, par exemple) est que les effets sociaux d'une crise peuvent très rapidement se faire sentir, quelques mois après son déclenchement. Selon Chibber et al. (2009), à peine la crise asiatique de 1997 et 1998 avait-elle commencé qu'elle a exposé la « vulnérabilité des pays sur les plans social et politique », la plupart d'entre eux ne disposant pas de filets de sécurité suffisants. L'augmentation des taux de pauvreté est bien souvent la première manifestation d'une crise.

Cette expérience a suscité de nombreuses inquiétudes en Afrique au sujet des impacts sociaux des trois crises, car à l'instar de la crise financière asiatique, elles ont mis à nu la vulnérabilité des économies africaines dans divers domaines. En 2008, des émeutes ont eu lieu dans de nombreux pays africains, notamment en Côte d'Ivoire, en Égypte, au Sénégal et en Somalie, en raison de la faiblesse ou de l'absence de plans de protection sociale¹ (filets de sécurité, transferts conditionnel de fonds, etc.) visant à protéger les pauvres contre l'augmentation des prix des denrées alimentaires. Selon les estimations, 73% des travailleurs africains occupaient des emplois précaires avant la crise (OIT, 2009). Les licenciements, notamment dans les industries à vocation exportatrice, ont privé d'emploi la plupart de ces travailleurs vulnérables, contribuant ainsi à l'augmentation du chômage dans de nombreux pays et à la hausse de l'indice de pauvreté.

On ignore encore l'impact global de la crise sur les gains en matière de développement en Afrique et sur le rythme des progrès réalisés par rapport aux cibles des OMD. Certains arguments, fondés sur l'expérience passée, soutiennent que la crise aurait eu un impact néfaste sur certains OMD essentiels tels que l'éducation et la santé. Cependant, l'orientation prise par les effets à court terme des crises dépend, en l'absence d'interventionnisme public, de l'effet de revenu et de l'effet de substitution. Un ralentissement de la croissance peut avoir un effet de revenu qui influencerait négativement sur la santé, l'éducation et l'environnement. Mais il peut également conduire à un effet de substitution – une contraction de la production (par exemple la demande de cacao) pourrait entraîner une hausse des taux d'inscription scolaire induite par un coût d'opportunité plus faible de la scolarité. De même, au niveau des ménages, l'effet de revenu pourrait susciter un accroissement de l'utilisation du bois de chauffe comme énergie, étant donné que les ménages délaissent les sources d'énergie plus coûteuses telles que le kérosène et le gaz. Les ménages peuvent par ailleurs abandonner certains produits ostentatoires, comme les vêtements ou les automobiles, et privilégier l'alimentation. L'impact global des crises dépendra en outre de la nature et de l'opportunité des solutions adoptées en vue de les juguler, par exemple une décision des pouvoirs publics d'augmenter ou de diminuer les dotations budgétaires en faveur des secteurs qui s'avèrent cruciaux pour la réalisation des OMD. Dans l'ensemble, l'impact global des crises sur certains de ces OMD essentiels ne se verra qu'au fil du temps.

¹ La protection sociale est par essence un ensemble d'actions publiques – menées par l'État ou le secteur privé – qui: a) permettent aux populations de gérer plus efficacement les risques et leur vulnérabilité aux crises et aux changements de circonstances (chômage, vieillesse par exemple); et b) contribuent à lutter contre la pauvreté extrême et chronique (EPRI, 2006). Elle peut également être perçue comme un ensemble de mesures d'assistance qui permettent aux particuliers, aux ménages et aux communautés de mieux gérer les risques de perte de revenus qui créent des conditions de vulnérabilité (Banque mondiale, 2004).

Avant le déclenchement de la crise, l'action gouvernementale en Afrique marquait un intérêt particulier pour la protection sociale en tant que mesure supplémentaire visant à accélérer les progrès vers la réalisation des cibles des OMD et à maintenir les avancées déjà réalisées. De nombreux pays (Éthiopie, Ghana, Mozambique et Rwanda) ont intégré la protection sociale dans leurs stratégies nationales de développement. La Commission de l'Union africaine, à travers le processus entamé à Livingstone², a placé la protection sociale au centre des initiatives continentales destinées à protéger les pauvres et les groupes les plus vulnérables de la société. Ce processus a abouti à l'adoption en 2008, par l'Union africaine, d'un cadre de politique sociale pour le continent qui préconise de renforcer les mécanismes de protection sociale, de lutter contre la pauvreté et la faim, de créer le plein emploi et des possibilités de travail décent pour tous, d'améliorer l'accès à l'éducation et aux services de soins de santé, de promouvoir l'égalité entre les sexes et de veiller à l'intégration des groupes les plus vulnérables dans les activités prédominantes de développement.

Par ailleurs, les organismes des Nations Unies, notamment l'Organisation internationale du Travail (OIT), ont renforcé leurs campagnes en faveur de la protection sociale au plus fort de la crise. Par exemple, en avril 2009, l'OIT, en collaboration avec d'autres agences des Nations Unies, a lancé l'Initiative VI pour un « Socle de protection sociale » (SPS) qui vise à promouvoir un ensemble de services sociaux essentiels et de facilités dont chacun devrait pouvoir bénéficier. Le socle peut être considéré comme une obligation fondamentale d'assurer la réalisation des seuils minimums essentiels des droits ancrés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme³. Un socle de protection sociale pourrait consister en deux principaux éléments qui contribuent à la réalisation de ces droits humains:

- **Les services essentiels**, tels que l'eau et l'assainissement, la nourriture et une nutrition adéquate, la santé, l'éducation, le logement et d'autres services sociaux comme l'information indispensable à la protection de la vie humaine et des biens.
- **Des transferts sociaux**, en nature ou en espèces en faveur des populations pauvres et vulnérables afin que celles-ci disposent d'un minimum de sécurité de revenu, de moyens de subsistance et de soins de santé et qu'elles aient un accès facilité aux services essentiels. Il s'agit notamment de transferts sociaux (mais également d'information, de droits et de politiques) en faveur des enfants, des personnes des tranches d'âge actives ayant des revenus insuffisants et des personnes plus âgées.

De même, en juin 2009, la Conférence internationale du Travail (CIT) a adopté le Pacte mondial pour l'emploi, un cadre pour une réponse appropriée à la crise. Le Pacte préconise d'étendre la protection sociale à tous, de mettre en place un socle de protection sociale, voire plus concrètement d'instaurer des mécanismes de transferts d'argent afin de répondre aux besoins urgents des pauvres. Le Conseil économique et social de l'ONU a récemment manifesté son appui au Pacte mondial pour

² Le processus de Livingstone initié par l'UA fait suite aux Conférences de Livingstone (Zambie) et de Yaoundé (Cameroun) en 2006, au cours desquelles des gouvernements africains ont pris l'engagement de renforcer la protection sociale de base en appui à leurs citoyens les plus défavorisés. Un accent particulier avait été placé sur la mise en œuvre de plans de transferts d'argent, en particulier les pensions sociales et les subventions aux familles ayant des enfants à charge. Les conclusions de ces réunions sont intitulées l'Appel à l'action sur la protection sociale de Livingstone et l'Appel à l'action de Yaoundé.

³ Les droits de l'homme relatifs à la santé, l'éducation, l'emploi, la sécurité sociale, l'eau et l'assainissement, tels que reflétés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, paragraphes 22, 25 et 26, et dans d'autres traités juridiquement contraignants.

l'emploi et encouragé les États Membres des Nations Unies à y recourir en tant que cadre de réponse à la crise. Il invite, en outre, les organismes des Nations Unies à prendre en compte le Pacte dans leurs décisions de politique générale.

Aussi, la dynamique de la protection sociale est-elle forte en Afrique et à l'échelon mondial. Le maintien de l'intérêt des pouvoirs publics pour la protection sociale en Afrique dépendra, dans une large mesure, des enseignements tirés des expériences des pays qui ont appliqués de telles mesures. Malheureusement, l'on ne connaît pas suffisamment l'ampleur de la protection sociale dans bon nombre de pays africains. Certains d'entre eux ont certes adopté des politiques efficaces en matière de protection sociale, mais peu d'informations sont disponibles sur leurs expériences et les leçons que les autres pays africains pourraient en tirer. Cet aspect est pourtant crucial dans le cadre des initiatives visant à utiliser les instruments de protection sociale pour accélérer les progrès vers les OMD et l'amélioration globale des conditions de vie des populations pauvres.

Justification de l'atelier

Les filets de sécurité sociale et les programmes de protection sociale ne sont pas un phénomène nouveau en Afrique. Les plans de protection sociale ont initialement vu le jour il y a environ un siècle, lorsque les puissances coloniales ont introduit des régimes de soins de santé, de pensions de retraite, de congés de maternité et d'allocations d'invalidité qui profitaient principalement aux fonctionnaires et aux employés des grandes entreprises. La majorité de la population était exclue de ces plans. Au moment de l'indépendance, la plupart des pays africains ont maintenu et élargi ces mécanismes, en mettant en place des services de santé gratuits et l'éducation gratuite à tous les niveaux, des régimes de pension non contributive dans le secteur public, ainsi que l'octroi d'importantes subventions pour des aliments, le carburant et les intrants agricoles.

Les programmes de filets de sécurité se sont généralisés dans les années 80, en réponse aux effets néfastes des programmes d'ajustement structurel. Si certains filets de sécurité comportaient un volet développement, il reste qu'ils étaient essentiellement considérés comme ayant un effet tampon à court terme. Ces programmes comprennent notamment des transferts en espèces et des transferts conditionnels, la distribution gratuite de vivres, les programmes de distribution directe d'aliments, les programmes alimentaires scolaires, les bons d'alimentation, les subventions sur les prix, le subventionnement des intrants agricoles, les programmes de travaux publics, l'assurance maladie et la microfinance. Les programmes officiels de filets de sécurité mettent l'accent sur la redistribution des ressources aux pauvres, afin de réduire la pauvreté chronique ou protéger leurs moyens de subsistance contre certains risques – posés par la maladie, la perte d'emploi, la sécheresse, les conflits, la crise financière ou les ajustements macroéconomiques. Cependant, au cours de la période d'ajustement structurel des années 80, la plupart de ces plans ont été interrompus, puis abrogés.

La «protection sociale» est un terme plus récent qui couvre les programmes de filets de sécurité, mais avec pour cadre privilégié l'intervention des pouvoirs publics et qui insiste sur une approche du développement à plus long terme. Les programmes de protection sociale portent notamment sur les filets de sécurité, la sécurité sociale, l'assistance sociale et l'assurance sociale. Ils sont souvent présentés comme étant un droit humain fondamental plutôt qu'une forme de secours en réponse à une demande d'aide. La politique de protection sociale comprend des programmes visant à atténuer l'impact des chocs, ainsi que des interventions propres à prévenir les chocs.

Lorsqu'ils sont conjugués avec des initiatives de protection sociale à plus long terme, les filets de sécurité, qui sont des mesures à court terme, contribuent à mettre en œuvre une stratégie de développement plus vaste.

Les crises survenues récemment, alliées à la lenteur des progrès enregistrés vers les OMD, ont donné lieu à un réexamen des filets de sécurité sociale et des plans de protection sociale en tant que stabilisateurs économiques, outil supplémentaire de réduction de la pauvreté et moyen de réaliser les OMD en Afrique. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) s'est investie dans cet exercice. Grâce au concours financier de ses partenaires, elle a convoqué une réunion consultative en mars 2009, pour élaborer un programme de recherche sur la protection sociale en Afrique et proposer des moyens permettant de l'intégrer au développement plus vaste du continent et aider au renforcement des capacités au sein des États membres.

Le présent atelier s'inscrit dans le cadre de la réalisation de cet objectif. Sur la base d'une étude sur les expériences en matière de protection sociale en Afrique couvrant 10 pays (Afrique du Sud, Algérie, Angola, Kenya, Malawi, Mali, Maurice, Namibie, Nigéria et Tunisie), l'atelier explorera les pistes qui permettraient aux filets de sécurité sociale et aux plans de protection sociale de contribuer à la réalisation des cibles des OMD. Il identifiera par ailleurs les obstacles à vaincre et proposera des mesures qui seront soumises aux États membres pour examen et adoption afin de garantir le maintien des plans embryonnaires de protection sociale en Afrique en dépit de pressions concurrentes s'exerçant sur les ressources nationales limitées.

Objectifs

Les objectifs généraux de cet atelier sont les suivants:

- ❖ Aider à mieux faire comprendre le rôle et la contribution des filets de sécurité sociale et des plans de protection sociale dans les initiatives visant à lutter contre la pauvreté, à promouvoir la stabilité macroéconomique et la croissance et à faire progresser le programme d'action relatif aux OMD en Afrique;
- ❖ Explorer les moyens de renforcer la contribution des filets de sécurité sociale et des plans de protection sociales; et
- ❖ Proposer des mécanismes stratégiques de déploiement des filets de sécurité sociale en tant qu'instruments pour l'accélération des progrès accomplis en Afrique en vue de la réalisation des OMD, qui seront soumis aux décideurs pour examen et adoption.

L'atelier devrait notamment:

- ❖ Déterminer dans quelle mesure les instruments de protection sociale sont intégrés dans les plans nationaux de développement ou les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté en examinant les conclusions des études de pays déjà réalisées;
- ❖ Analyser l'impact des programmes de protection sociale sur la réduction de la pauvreté et la réalisation des cibles des OMD;
- ❖ Identifier les lacunes éventuelles et formuler des suggestions en vue de l'amélioration des instruments de protection sociale; et

- ❖ Servir de toile de fond au Groupe de réflexion africain sur les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et les Objectifs du Millénaire pour le développement, créé par la CEA.

Participants

L'atelier verra la participation d'un large éventail de parties prenantes provenant des gouvernements africains, de la Commission de l'Union africaine, des institutions académiques, du système des Nations Unies, des institutions multilatérales et bilatérales, notamment la Commission européenne et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des communautés économiques régionales, de la Banque africaine de développement (BAD), des organisations de la société civile, etc. Les consultants qui ont été associés à la préparation des études de pays pour cet atelier seront également présents.

Langues de travail

Les langues de travail de l'atelier seront l'anglais et le français, avec une interprétation simultanée des travaux dans les deux langues.

Personnes à contacter

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez contacter:

Atkilt Getahun ou
Tél: +251 11 544 5408
Courriel: agetahun@uneca.org

Mme Olabisi Shoaga
Tél: +251 11 544 5666
Courriel: oshoaga@uneca.org

Références

Adato, M., A. Ahmed et F. Lund, 2004, **Linking Safety Nets, Social Protection and Poverty Reduction: Directions for Africa** (Lier les filets de sécurité, la protection sociale et la réduction de la pauvreté: orientations pour l'Afrique), Note d'information 12, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C.

Banque mondiale, 2004, **Making Services Work for Poor People** (Assurer le fonctionnement des services pour les populations pauvres), Rapport de la Banque mondiale sur le développement, Banque mondiale et Oxford University Press, 2004.

Chhibber, A, J. Ghosh et T. Palanivel, 2009, **The Global Financial Crisis and the Asia-Pacific Region: A synthesis study incorporating evidence from country case studies**, UNDP Regional Centre for Asia and the Pacific. (La crise financière mondiale et la région Asie-Pacifique: une étude synoptique avec des constats des études de cas de pays, PNUD, Centre régional pour l'Asie et le Pacifique).

Commission économique pour l'Afrique/Union africaine/Banque africaine de développement/Programme des Nations Unies pour le développement, 2010, **Assessing Progress in Africa toward the Targets of the Millennium Development Goals** (Évaluation des progrès accomplis en Afrique vers les cibles des Objectifs du Millénaire pour le développement), Addis-Abeba.

Ehmke, E. et M. Skaletz, 2009, **Strengthening Social Security in Economic Crises: The Need for a Social Protection Floor** (Renforcer la sécurité sociale en temps de crise économique) Note de synthèse 14, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Genève.

Organisation internationale du Travail, 2009, **Global Employment Trends** (Tendances mondiales de l'emploi), mise à jour: mai 2009, Organisation internationale du Travail, Genève.

Organisation internationale du Travail/Organisation mondiale de la santé, 2009, **The Social Protection Floor A Joint Crisis Initiative of the UN Chief Executives Board for Co-ordination on the Social Protection Floor**, (Le Socle de protection sociale, une initiative conjointe de réponse aux crises du Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies pour la coordination du Socle de protection sociale), Organisation internationale du Travail et Organisation mondiale de la santé, Genève.

Nino-Zarazua, M, A. Barrientos, D. Hulme et S. Hickey, 2010, **Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom?** (La protection sociale en Afrique subsaharienne: les pousses fleuriront-elles?) BWPI Document de travail 116, Brooks World Poverty Institute, www.manchester.ac.uk/bwpi disponible 24 mai 2010.

Nwuke, K., O. Diallo et J-C. Ndabananiyi, 2009, **Social Protection in Africa: Examining the Experience So Far** (La protection sociale en Afrique subsaharienne: examiner l'expérience acquise jusqu'à présent). Communication faite lors de la réunion consultative sur *l'Accélération des progrès en Afrique vers les cibles des OMD: Quelle portée pour la protection sociale?* Centre de conférence des Nations Unies, Addis-Abeba (Éthiopie), 25-26 mars 2009.

Samson M., I. van Niekerk et K. Mac Quene, 2006, **Designing and Implementing Social Transfer Programmes** (Concevoir et mettre en œuvre des programmes de transfert social), Economic Policy and Research Institute/Institut du développement économique et de la recherche, Cape Town.

Townsend, P., 2009, **Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development** (Bâtir des sociétés décentes), Résumé analytique, Organisation internationale du Travail, Genève.