

# Filets sociaux en Afrique, un nouvel outil de lutte contre la pauvreté

Les filets sociaux sont en plein essor en Afrique depuis les années 2000. Multisectoriels et très divers dans leur forme, ils visent à appuyer les ménages pauvres et vulnérables. Cet article en présente les objectifs et leur articulation avec d'autres secteurs du développement, et notamment la sécurité alimentaire.

Depuis le début des années 2000, les filets sociaux (FS) font partie des stratégies de développement et de gestion des chocs de la plupart des pays africains et leur nombre a considérablement augmenté. On a également assisté à une convergence des programmes de réponse aux crises alimentaires et des systèmes de filets sociaux : les programmes d'intervention d'urgence ont d'ailleurs parfois servi de base au développement de filets sociaux plus permanents.

Les FS - ou programmes d'assistance sociale - sont des prestations à caractère non contri-

butf, en espèces ou en nature, visant à appuyer les personnes pauvres ou vulnérables. Ils représentent une des composantes du système de protection sociale qui comprend également les programmes d'assurance sociale contributive, comme les retraites et l'assurance maladie, et les programmes relatifs au marché du travail. En termes d'outils, ils incluent les transferts monétaires, conditionnels ou non, les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, les pensions sociales, les programmes d'alimentation scolaire, les programmes d'urgence, les programmes d'inclusion économique, et les in-

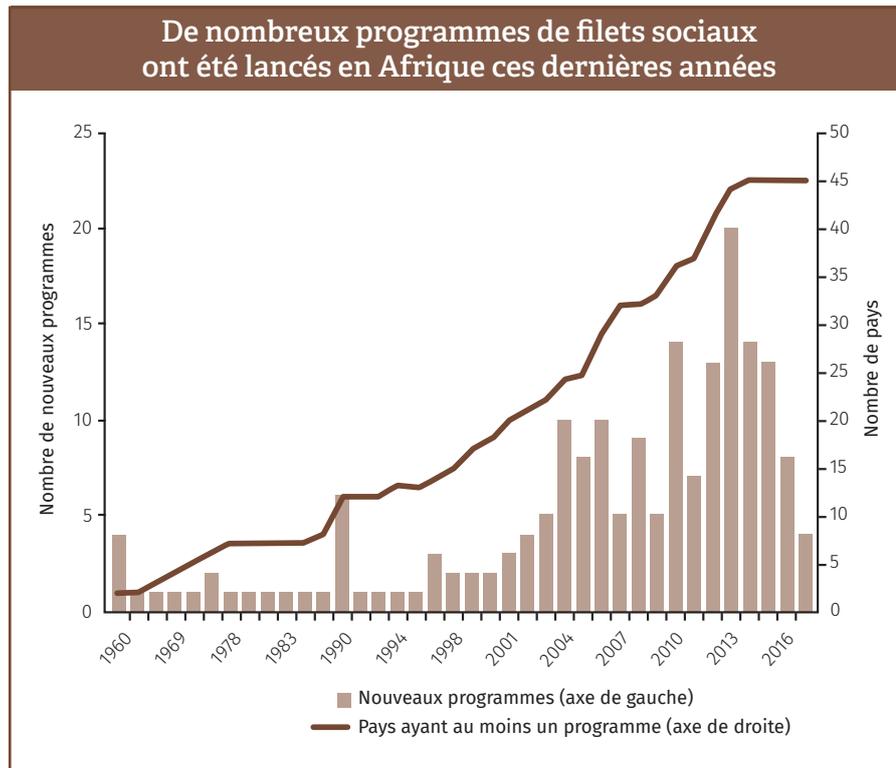
terventions qui facilitent l'accès aux services de santé, d'éducation et de logement par le biais d'exonérations de frais ou de bourses.

## Une multiplication des programmes de filets sociaux

Le nombre de nouveaux programmes de FS lancés chaque année sur le continent a été multiplié par 10 depuis 2010. Chaque pays africain dispose d'au moins un programme de FS. Les portefeuilles de FS sont aujourd'hui très

**LE NOMBRE DE NOUVEAUX PROGRAMMES DE FS LANCÉS CHAQUE ANNÉE SUR LE CONTINENT A ÉTÉ MULTIPLIÉ PAR 10**

De nombreux programmes de filets sociaux ont été lancés en Afrique ces dernières années



diversifiés à travers le continent. Les transferts monétaires sont mis en œuvre dans quasiment tous les pays, de même que les programmes de travaux publics et les programmes d'alimentation scolaire. Dans l'ensemble, les programmes de transferts monétaires représentent 41 % des dépenses totales de filets sociaux, part qui ne cesse d'augmenter. Les pensions sociales sont plus fréquentes dans les pays à revenu intermédiaire supérieur ou élevé, ainsi qu'en Afrique australe. Les programmes de travaux publics sont mis en œuvre dans presque tous les pays à faible revenu et les États fragiles, en particulier en Afrique de l'Ouest, mais ils sont largement absents des pays à revenu intermédiaire supérieur ou élevé. En Afrique centrale et dans les États fragiles, les filets sociaux sont très utilisés comme réponses aux crises, sous forme de programmes d'urgence et d'assistance alimentaire.

## Le grand défi de la couverture

Si certains pays ont réussi à mettre en œuvre des programmes d'ampleur rapidement (le Sénégal, le Ghana, le Kenya, la Tanzanie font figure d'exemples), la plupart des programmes restent encore à une petite échelle en Afrique sub-saharienne. Les programmes couvrent en moyenne 10 % de la population africaine, alors qu'environ 40 % vit sous le

Source : ASPIRE - Atlas of Social Protection Indicator of Resilience and Equity (base de données), données administratives, Banque mondiale, <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>  
 Remarque : cette figure prend en compte les programmes réguliers (pas les programmes d'urgence) qui sont encore mis en œuvre et pour lesquels l'information sur la date de lancement est disponible.

seuil de l'extrême pauvreté. Le montant des prestations est souvent faible par rapport aux besoins. Les transferts monétaires correspondent aujourd'hui en moyenne à 10 % du seuil de pauvreté nationale dans les pays à faible revenu. La plupart des programmes n'ont donc pas atteint l'échelle nécessaire pour effectivement appuyer les populations qu'ils visent.

La faible couverture est aggravée par le fait que de nombreux programmes sont temporaires ou mis en œuvre de façon isolée dans des zones géographiques restreintes ou au sein de groupes de population spécifiques. On assiste ainsi à un "saupoudrage" de l'assistance sociale, qui en limite l'impact et l'efficacité.

### Vers le renforcement du capital humain et de la résilience

Une attention accrue est accordée par les programmes de FS à la promotion du développement du capital humain des membres des ménages pauvres – santé, nutrition, compétences et connaissances, éducation – qui jouent un rôle essentiel dans leur capacité à générer des revenus et subvenir à leurs besoins.

Une autre tendance renforce l'articulation entre les filets sociaux et la résilience des ménages en les aidant à se préparer à d'éventuels chocs. Avec l'essor de la "protection sociale adaptative", de nombreux programmes mettent l'accent sur le renforcement des capacités productives. Les évaluations ont démontré que les programmes qui

visent à soutenir et encourager la productivité des plus pauvres ont des résultats plus probants lorsqu'ils combinent appui technique, investissement et appui régulier à la consommation.

**LES PROGRAMMES QUI VISENT À SOUTENIR LA PRODUCTIVITÉ DES PLUS PAUVRES ONT DES RÉSULTATS PLUS PROBANTS LORSQU'ILS COMBINENT APPUI TECHNIQUE, INVESTISSEMENT ET APPUI RÉGULIER À LA CONSOMMATION**

### La nécessaire articulation entre les différents dispositifs

Capitalisant sur l'expérience de pays d'Amérique centrale, d'Amérique latine ou d'Asie, la majorité des pays d'Afrique sub-saharienne investissent dans les systèmes visant une meilleure couverture (p. 26 et suivantes) et une meilleure intégration avec les interventions des autres secteurs sociaux ou productifs.



Les programmes d'alimentation scolaire sont des filets sociaux.

Perrine Lothon

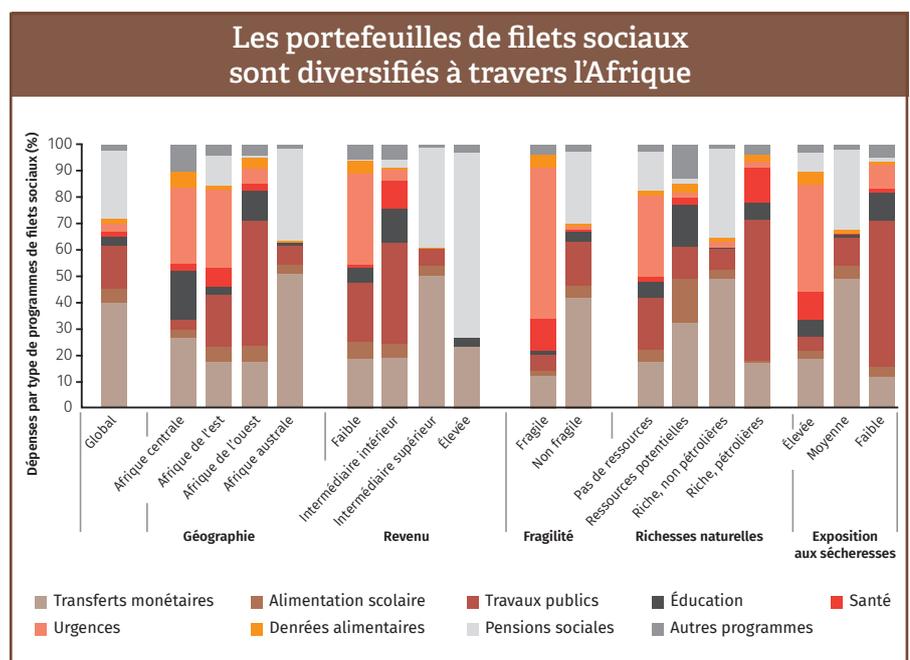
Deux systèmes jouent ici un rôle central : les registres sociaux et les systèmes de paiement mutualisés.

Les registres sociaux sont des systèmes d'information, qui identifient les ménages pauvres et vulnérables d'un pays ou d'une région et qui compilent des informations sur leurs situations socio-économiques. Ces registres offrent ainsi aux programmes une base sur laquelle identifier leurs potentiels bénéficiaires. Les données étant utilisées par tous, cela permet de réduire le coût du ciblage pour chaque programme et d'en améliorer la qualité. En Afrique sub-saharienne, les registres sociaux sont utilisés dans 26 pays et en cours de développement dans 16 autres. L'envergure et le stade de développement de ces registres sont variables, la couverture allant de 0,1 et 0,3 % de la population en Zambie et au Mozambique, à respectivement 24, 27 et 52 % de la population au Sénégal (p. 31), au Gabon et au Lesotho.

Les registres sociaux sont mutualisés entre les programmes : dans de nombreux pays, en plus des FS, les assurances santé y font appel et ils sont aussi mobilisés dans certains programmes de subventions agricoles ou énergétiques et de bourses de scolarité.

De nombreux pays mettent en place des plateformes de paiement, mutualisées elles aussi, pour transférer des ressources aux ménages. Elles s'appuient sur les progrès immenses réalisés dans les paiements digitaux et sur des réseaux d'agents déployés par les services de téléphonie mobile. Le Kenya a par exemple décidé de pré-enregistrer tous les ménages vulnérables de certaines régions, afin de pouvoir les appuyer rapidement en cas de chocs climatiques. Les mécanismes de paiement mis en place par les filets sociaux peuvent aussi promouvoir l'inclusion financière en donnant accès à d'autres outils financiers et à une meilleure gestion des ressources.

Ces deux plateformes permettent également aux gouvernements de commencer à mieux coordonner leurs interventions – en ayant des systèmes d'informations inter-opérables qui permettent de cibler les mêmes ménages avec des interventions complémentaires, ou au contraire d'éviter les duplications en se concentrant sur les bénéficiaires différents



Source : Beegle et al (2018), Les filets sociaux en Afrique : Comment réaliser pleinement leur potentiel ? Banque Mondiale

## Protection Sociale Adaptative au Sahel

Les gouvernements de la Mauritanie, du Sénégal, du Niger et du Burkina Faso ont testé un modèle qui renforce les programmes de transferts monétaires avec des mesures d'inclusion économique. Concrètement, diverses activités viennent compléter les FS pour répondre aux contraintes auxquelles les pauvres sont confrontés. En plus des transferts monétaires réguliers, les ménages bénéficient de formation en entrepreneuriat et d'accès aux marchés, de groupes d'épargne, de sensibilisation aux normes sociales, de renforcement des compétences de vie, et de transferts ponctuels pour investir dans des outils ou des intrants.

### Les composantes des mesures d'inclusion productive



Une évaluation d'impact de ces dispositifs au Niger montre des impacts positifs de 7 à 15 % sur la consommation et de 8 à 19 % sur la sécurité alimentaire par rapport aux ménages ayant seulement bénéficié de transferts monétaires, même 18 mois après le paiement de la subvention productive. Les impacts sont surtout observés en termes d'activités non-agricoles, de diversification des sources de revenus, et d'accumulations de biens de production (particulièrement le bétail).

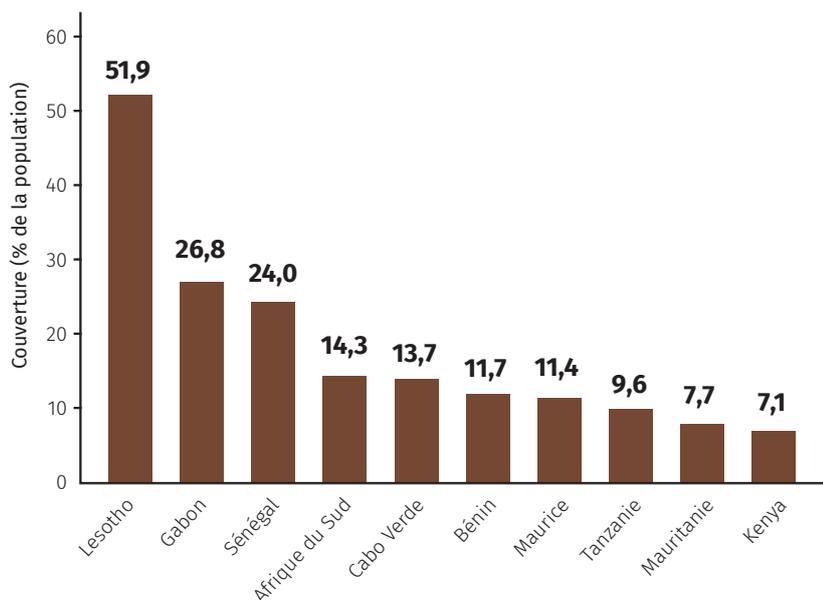
lorsque cela est pertinent. Du point de vue des ménages, ces outils peuvent aussi représenter des économies significatives – en limitant le nombre de démarches d'application aux programmes, en multipliant les options pour le paiement, et en réduisant les coûts et pertes de temps associés (réduction des frais, coûts de transport, etc.).

### Pour une réponse opportune et efficiente aux chocs globaux

Diverses crises ont favorisé la mise en place des FS : sécheresses au Botswana, en Mauritanie et en Ethiopie, conflits au Mozambique et en Sierra Leone, hausse des prix suite à la crise financière de 2008-2009 au Sénégal, etc. Les crises récurrentes notamment climatiques ont renforcé la volonté politique de mettre en place des systèmes de filets sociaux durables qui appuient les ménages les plus pauvres et vulnérables, même en dehors des crises.

Dans certains cas comme en Mauritanie, les réponses aux aléas climatiques sont pilotées séparément des filets sociaux permanents, mais utilisent les outils de la protection sociale (registre social, plateforme de paiement, agents de terrain, etc.). Dans d'autres cas, ce sont les programmes de filets sociaux eux-mêmes qui grandissent temporairement pour inclure de nouveaux bénéficiaires (expansion horizontale) ou pour transférer davantage de ressources aux ménages déjà ciblés (expansion verticale) en cas de choc. Au Kenya, les programmes ont déjà "pré-enregistré" les ménages vulnérables aux chocs, afin de pouvoir rapidement les atteindre en cas de nécessité. Les réponses rapides permettent ainsi d'éviter la vente des biens ou le retrait des enfants de l'école, pratiques ayant des effets déplorables à moyen et long terme sur la résilience des ménages. Les filets sociaux servent alors à la fois d'appui continu aux ménages – pour renforcer la consommation, encourager les investissements de santé et les compétences des membres, promouvoir leur inclusion économique – et d'outils que les gouvernements peuvent déployer pour répondre aux chocs. Et la fréquence des chocs, le dernier en date étant la crise de Covid-19, montre qu'il est absolument nécessaire d'investir dans des systèmes permanents et pérennes. ■

## Couverture des registres sociaux, 2018



Source : Beegle et al (2018), Les filets sociaux en Afrique : Comment réaliser pleinement leur potentiel ? Banque Mondiale

Aline Coudouel



acoudouel@worldbank.org  
Économiste Principale à la Banque Mondiale dans le secteur de la Protection Sociale et du Travail.