

# Pérenniser les systèmes de protection sociale : quel rôle pour les bailleurs de fonds ?

Ces 20 dernières années, les programmes de protection sociale sont réinvestis par une coalition d'acteurs divers, dont les bailleurs de fonds. Comment leurs stratégies ont-elles évolué ? Quels sont, pour eux, les défis majeurs de la pérennisation des systèmes nationaux ?

**Grain de Sel (GDS) : Quel contexte a justifié ce nouvel engouement international et cet investissement dans le secteur de la protection sociale (PS) ?**

**Thibault Van Langenhove (TVL), AFD :** D'une part nous faisons le constat partagé d'un accroissement des inégalités en Afrique. Le développement économique est inéquitable et profite seulement à quelques-uns. D'autre part, nous sommes au moment d'une remise en question profonde du consensus de Washington selon lequel le développement économique entraînerait le développement humain par ruissellement. Aujourd'hui, on voit que le développement repose sur trois piliers, économique certes, mais aussi social et environnemental. C'est dans ce cadre que l'on observe un développement très rapide des politiques de PS, les budgets alloués par les États augmentent, tout comme ceux investis par les partenaires techniques et financiers (PTF).

**Christian Bodewig (CB), Banque Mondiale :** J'ajouterais que ce sont des outils de lutte contre la pauvreté extrême. Ils poursuivent aussi des objectifs complémentaires, ils peuvent être mutualisés et servir à des programmes additionnels avec une dimension de capital humain, éducative, sanitaire... Enfin, ils sont réactifs aux chocs, et la crise du Covid-19 en est d'ailleurs le laboratoire de test.

**Katia Oslansky (KO), PAM Mali :** En effet les bailleurs de fonds sont devenus des partenaires privilégiés des grandes organisations internationales contribuant ainsi à créer des alliances plus fortes. Pour atteindre les Objectifs du Développement Durable, il est plus que nécessaire d'investir dans des systèmes nationaux forts et capables de soutenir les personnes laissées pour compte.

**GDS : Comment le rôle des partenaires techniques et financiers (PTF) a-t-il évolué au cours du temps ?**

**CB :** On voit aujourd'hui un consensus global parmi les gouvernements au sujet du potentiel des programmes de FS. Ils investissent

dans ce sens : 200 pays dans le monde ont introduit des mesures de PS en réponse au choc du Coronavirus. C'est aussi le cas en Afrique et cette priorité de politique nationale est partagée par les PTF. Je crois qu'en termes de vision, les bailleurs de fonds sont globalement alignés. Il y a aujourd'hui un cadre global de réflexion, un programme d'investissements dans la PS et une coordination.

À QUEL MOMENT  
EST-ON DANS  
LA SUBSTITUTION  
PLUTÔT QUE DANS  
L'ACCOMPAGNEMENT  
D'UNE POLITIQUE  
NATIONALE ?

**TVL :** Je n'en suis pas si sûr. Investir dans les FS et l'assistance sociale a provoqué de profondes réflexions sur notre rôle en tant que bailleur, et le débat n'est toujours pas tranché. Doit-on amorcer des programmes et accompagner la mise en place des outils ou bien financer les prestations sociales en tant que tel ? Enfin, à quel moment est-on en mesure d'accompagner des programmes de PS universels, au-delà de la question de la lutte contre la pauvreté ? En l'état, une immense part des populations reste sans protection face aux risques de la vie.

**KO :** Au Mali, l'évolution a eu lieu au niveau politique et institutionnel. La nouvelle politique de PS a été élaborée avant la politique nationale de sécurité alimentaire et de la nutrition. Actuellement, la coordination globale se transforme afin d'aligner les groupes thématiques (composés des experts perma-

nents des PTF) aux axes du Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD), qui est le cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des différentes politiques et stratégies de développement, tant au niveau national que sectoriel. L'importance d'avoir un groupe transversal SAN-PS est reconnue. Mais le caractère multisectoriel de la PS nécessite des mécanismes de dialogue et de coordination adaptés qui ne sont pas encore tout à fait définis et fonctionnels au Mali.

**GDS : Quelles formes de filets sociaux appuyez-vous et en quoi consiste votre stratégie en matière de protection sociale ?**

**KO :** La plupart des activités du PAM sont des filets sociaux. Elles sont par ailleurs retenues dans le Programme national de FS au Mali dénommé "Jigisemejiri" avec lequel le PAM a un accord de collaboration. Nous fournissons par exemple un appui pour les transferts monétaires directs aux ménages pauvres, pour le Paquet Nutritionnel Préventif qui cible les soins préventifs aux enfants et aux femmes enceintes, pour les travaux à haute intensité de main-d'œuvre (participation des membres adultes du ménage à des travaux publics d'envergure), ou encore pour le développement d'activités génératrices de revenus.

**TVL :** Initialement, l'AFD a intégré la PS dans sa stratégie sous l'angle de la santé. Toutefois, depuis 5 ans environ, nous accompagnons des programmes de transferts monétaires vers des populations pauvres notamment en réponse aux chocs (sécheresse, soudure agricole) ainsi que des activités d'inclusion productives. Nous collaborons notamment au "programme de PS adaptative dans le Sahel" qui est mis en œuvre en collaboration avec les partenaires internationaux et les États dans chacun des pays de la zone. L'idée pour l'AFD n'est pas de se substituer à l'aide alimentaire d'urgence mais d'accompagner l'institutionnali-

sation des FS pour éviter les phénomènes de paupérisation des populations.

**CB :** Les programmes de la Banque Mondiale en Afrique vont dans le même sens. Ils visent à appuyer les gouvernements dans la mise en œuvre de systèmes de PS nationaux, c'est-à-dire à investir dans la création de registres sociaux (p. 25), de systèmes d'identification uniques, de systèmes de paiement, et enfin de méthodes et systèmes de ciblage (p. 20). Plus récemment, il y a de plus en plus de réflexion autour des programmes centrés sur le "missing middle", et c'est très nouveau. Ils reposent sur le constat que si les populations extrêmement pauvres sont ciblées par les FS, et que le secteur formel a accès à des systèmes d'assurance sociale, tout un pan de la population vulnérable et travaillant dans l'informel passe sous les radars. L'enjeu, c'est de créer des programmes d'épargne et d'inclusion financière pour introduire plus de protection pour ces ménages-là.

### GDS : Quelles sont les plus grandes difficultés en matière de financement de la protection sociale ?

**KO :** La principale difficulté est la durée des financements, souvent ponctuels. Les budgets nationaux ne permettent souvent pas de couvrir les besoins. Au Mali, la majorité de la population réside en milieu rural, l'économie est principalement agropastorale et piscicole, et donc soumise aux aléas clima-

**IL FAUT TRAVAILLER SUR LES NOTIONS D'UNIVERSALITÉ ET DE SOLIDARITÉ QUI SONT À LA BASE DE CETTE PRISE EN CHARGE COLLECTIVE DES BESOINS DES INDIVIDUS.**

tiques. 97 % du marché du travail est constitué d'emplois informels. Dans ce contexte d'extrême vulnérabilité accrue par la situation sécuritaire, moins de 20 % de la population, bénéficie d'une forme de protection sociale.

**TVL :** Il faut travailler sur les notions d'universalité et de solidarité qui sont à la base de cette prise en charge collective des besoins des individus. Il faut que la PS soit le reflet d'une solidarité nationale et un marqueur d'appartenance à un État. Dans des pays où 70 à 80 % de la population est dans le secteur informel, où les inégalités sont souvent élevées et les taux de taxation faibles, les ressources classiques de financement (contributions sociales) sont très limitées. L'enjeu est d'intégrer le secteur informel et donc à terme d'articuler les ré-

gimes contributifs et non contributifs pour mettre en place des socles nationaux de protection sociale.

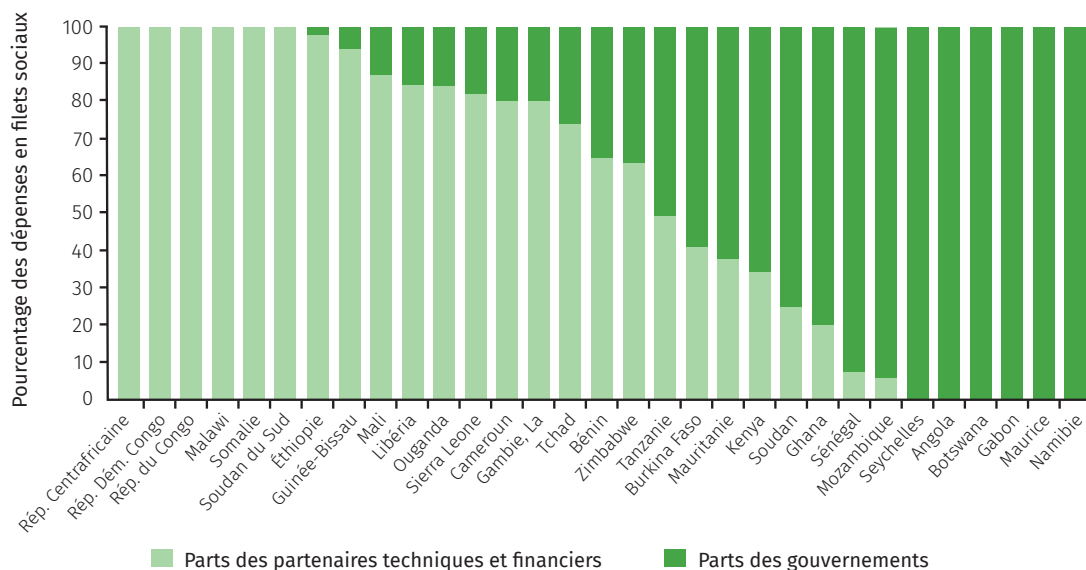
**CB :** La crise actuelle montre que la priorité est de renforcer et financer les fondations de ces systèmes pour les rendre plus opérationnels et réactifs et leur donner plus d'ampleur en matière de couverture : les Registres sociaux en sont le cœur, et c'est un outil complexe à financer, à penser, à construire.

**GDS :** Certains experts proposent de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes de financement internationaux pour soutenir les États dans l'extension de leur régime de protection sociale. Qu'en pensez-vous ?

**TVL :** Ce fond est encore à l'état de réflexion, mais il faut rester vigilants : selon l'ampleur et l'engouement qu'il pourrait susciter, veiller à ce qu'il ne provoque pas d'effet de substitution. Si c'est un fond qui porte des valeurs d'universalité et de solidarité, très bien. Mais si c'est un fond qui permet des injections massives de financement pour des filets sociaux très ciblés sur les populations les plus pauvres, j'y vois un danger. Certains aspects de la PS pourraient être évincés.

**KO :** La nature et la disponibilité de fonds externes sont importantes dans le court et le moyen terme. Cependant un fonds mondial risque de ne pas être la solution. Il

## Les partenaires techniques et financiers financent une grande part des filets sociaux



Source : ASPIRE (Atlas de protection sociale - indicateur de résilience et d'équité) (base de données), données administratives, Banque mondiale <http://datatopics.worldbank.org/aspire/> et données officielles sur les dépenses publiques.

existe déjà des fonds communs et la protection sociale est très transversale. Dans des contextes comme au Mali, cela requiert une approche très multisectorielle "nexus" dont la mise en œuvre présente souvent des limites à travers ce type de mécanismes.

**CB :** Je suis d'accord, l'innovation doit surtout se placer du côté de la diversification des modes de financements.

### **GDS : Quelles disparités régionales observez-vous en termes de dépenses et de capacité de mise en œuvre ?**

**CB :** Il y a une réelle hétérogénéité dans la capacité des États à mobiliser des fonds pour financer les FS sur le continent, mais aussi des différentiels de capacités et de moyens institutionnels. La volonté politique et la vision qu'ont les gouvernements de ces programmes sont aussi centrales. Le but est que les pays mutualisent entre eux sur leurs avancées et capitalisent sur leurs expériences. Pour cela il faut vraiment créer des espaces d'échange.

**TVL :** La mise en place d'un socle de PS de base est réaliste dans tous les pays aujourd'hui, mais néanmoins pas évident. Les pays de la bande sahélienne par exemple font face à d'autres enjeux qui se combinent : insécurité, gestion de la dette, effets du changement climatique... Un autre point majeur est le besoin de renforcement des capacités dans les ministères des finances : prioriser les dépenses sociales, c'est être convaincu de la "rentabilité" de l'investissement, et c'est loin d'être le cas à l'échelle du continent.

### **GDS : Quelles options ont les gouvernements pour augmenter les financements issus du budget national, et à terme se détacher de l'aide extérieure ?**

**TVL :** Certaines mesures comme la lutte contre les flux financiers illicites (qui représentent à l'échelle du continent 50 milliards de dollars/an), ou la mise en place d'une fiscalité progressive sont des pistes à investir.

**CB :** Élargir l'espace fiscal, c'est une question de choix politique ; les finances publiques priorisent en général le développement des infrastructures. Parmi les pays où la part d'autofinancement est la plus importante,

on compte le Sénégal, le Botswana, le Gabon, la Namibie, l'Angola, le Mozambique ou encore le Ghana. On observe également une diversification des modes de financement des programmes réactifs aux chocs, qui deviennent plus sophistiqués et complexes.

### **GDS : Quels défis cela pose-t-il en termes de gouvernance ? Comment mettre en place des gouvernances plus décentralisées ?**

**CB :** Nos partenaires sont des gouvernements, mais la mise en place des activités sur le terrain nécessite toujours une gouvernance plus ou moins décentralisée (p. 31). Notamment dans le cas de programmes adaptatifs qui associent transferts monétaires et intervention des travailleurs sociaux et des ONG locales. Le défi de la coordination n'est pas réservé aux pays africains, c'est une réalité partout, mais certains pays ont une volonté plus marquée de structurer la coordination en faisant en sorte que les instances en charge de la SAN travaillent avec celles en charge de la PS (p. 27).

**TVL :** Avant de parler de décentralisation, il faudrait d'abord travailler sur la gouvernance, la transparence et le renforcement des capacités administratives locales. La défragmentation du secteur de la PS doit être une priorité.

**KO :** La complexité de la PS tient à sa dimension multisectorielle et à la diversité des instruments, que l'on a du mal à faire entrer dans un système intégré. Harmoniser les approches suppose des normes et procédures nationales pour la définition d'un socle de protection sociale et une gouvernance efficace capable de déléguer.

### **GDS : La crise de Covid-19 va-t-elle changer quelque chose selon vous ?**

**KO :** La crise n'a fait que souligner les défis et faiblesses existants dans les systèmes de FS. Il est donc important d'investir davantage pour répondre à des chocs actuels et rendre les systèmes plus intégrés. Cela présente une opportunité importante : dans certains contextes on peut espérer que les systèmes de réponse mis en place de manière ad hoc pourront servir de base pour la construction de dispositifs plus durables et institutionnalisés.

**TVL :** Certains pays ont réagi de façon très rapide et efficiente. Le Togo a par exemple mis en place un programme de grande ampleur, NOVISSI, qui, en se basant sur les registres électoraux (90 % de la population adulte inscrite) a pu cibler et opérer des transferts monétaires mensuels à destination des personnes ayant perdu leur emploi durant la crise. Le gouvernement a su capitaliser sur les données et mettre sur pied un programme massif, 100 % digital en partenariat avec les opérateurs téléphoniques.

**CB :** On s'est rendu compte que l'impact de la crise a été bien plus fort en zones urbaines, alors même que les FS sont plus orientés vers les zones rurales. C'est donc un moment propice aux innovations. À l'échelle régionale, les discussions portent sur les manières possibles de renforcer la "base" de ces systèmes de PS. Cette volonté commune témoigne d'une prise de conscience partagée des grands défis à venir, et du rôle de la PS comme rempart et outil de résilience. ■

#### Thibault Van Langenhove



vanlangenhovet@afd.fr  
Chef de projet Protection Sociale,  
Agence Française de Développement.

#### Christian Bodewig



cbodewig@worldbank.org  
Économiste principal, Protection sociale  
et emploi en Afrique, Banque Mondiale.

#### Katia Oslansky



katia.oslansky@wfp.org  
Chargée de Programme d'appui  
au renforcement des capacités institutionnelles  
et de renforcement du système protection  
sociale nationale au Mali, PAM.

**LA DÉFRAGMENTATION DU SECTEUR  
DE LA PROTECTION SOCIALE DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ**