



Le numéro 79 de Grain de sel est consacré aux filets sociaux et à leur contribution à la résilience alimentaire des populations vulnérables. Certains articles au format long n'ont pu être publiés dans leur version originale, nous vous proposons donc de les consulter en parallèle de la publication de la revue.

Articuler protection sociale formelle et informelle - version longue

Par Claire Delcroix Gondard et Léo Delpy

Alors même que la protection sociale informelle constitue le moyen privilégié d'une majorité de la population pour sécuriser ses conditions de vie, elle est peu prise en compte dans les politiques publiques. La question de son articulation avec la protection sociale formelle se pose donc avec acuité.

Dans le sillage de la résolution n° 212 du Bureau international du travail (BIT, 2012), relative au socle universel de protection sociale, on assiste depuis les années 2010 à un renouveau des systèmes nationaux de protection sociale en Afrique sub-saharienne¹. À la différence de la phase précédente de développement des systèmes de protection sociale en Afrique, qui avait laissé une part importante aux systèmes assurantiels, on observe à l'heure actuelle la prédominance des programmes de filets sociaux, c'est-à-dire des transferts conditionnels ou non conditionnels ciblés sur la base de critères socio-économiques visant à identifier les personnes les plus vulnérables (Merrien, 2013). Le point commun entre ces deux phases de développement de la protection sociale semble être la faible prise en considération des systèmes de protection sociale informelle. En première instance, on peut définir la protection sociale informelle comme l'ensemble des transferts, individuels ou collectifs, monétaires ou en nature, qui contribuent à sécuriser les conditions de vie des populations. Alors même que cette dernière est souvent la seule forme de protection sociale à laquelle les populations rurales et les travailleurs de l'informel, soit la grande majorité des habitants d'Afrique Sub-saharienne, ont accès, peu de plans nationaux de protection sociale contemporains s'efforcent de penser l'articulation avec les formes de protection sociale informelle. Cela nous amène à nous interroger sur la pérennité des systèmes de protection sociale actuellement en cours de reconfiguration qui risqueraient de ce fait d'être déconnectés à la fois des capacités, des normes et des valeurs sociales nationales.

Dans les faits, protection sociale formelle et protection sociale informelle sont loin d'être étrangères ou opposées l'une à l'autre : (i) là où ces deux formes de protection sociale coexistent, les personnes les combinent étroitement pour faire face aux risques et aux chocs qui jalonnent leur existence ; (ii) certaines limites de la protection sociale informelle, comme les montants limités ou l'inefficacité en cas de choc touchant tous les membres du réseau de sécurisation, pourraient être dépassées par des mécanismes de protection sociale formelle bien pensés ; (iii) l'ancrage de la protection sociale formelle dans les institutions de la protection sociale informelle permettrait une meilleure acceptation sociale. Toutefois, si l'on peut percevoir les complémentarités entre protection sociale formelle et informelle, il ne faut pas non plus négliger les effets négatifs potentiels que cette coexistence peut susciter tels que le désengagement de l'Etat, les risques de détournement ou encore le développement d'une culture d'assistanat. Produire une connaissance explicite sur la protection sociale informelle peut ainsi contribuer à penser l'articulation entre protection sociale formelle et protection sociale informelle et à élaborer des programmes de protection sociale soutenables, c'est-à-dire, selon Devereux et Getu (2013), basés sur les capacités et les valeurs sociales locales.

Après avoir présenté la protection sociale informelle, nous montrerons les interactions entre protection sociale formelle et informelle et nous orienterons finalement la discussion sur la faible place que la protection sociale informelle occupe dans l'élaboration des politiques actuelles de protection sociale en Afrique sub-saharienne.

Des formes diverses de protection sociale informelle

La protection sociale informelle se définit comme « Toute forme de transfert monétaire, en nature ou de temps, régi par des normes informelles et visant à sécuriser les conditions de vie d'une personne ou des membres de son ménage » (Gondard-Delcroix, Andrianjakatina, & Lazamanana, 2019). La protection sociale informelle, selon cette définition, est composée de trois types de transferts : monétaire (prêt d'argent), en nature (don de sac de riz) ou encore en temps (travail, temps de transport de malade). Ces transferts peuvent émaner de personnes physiques (voisin, famille) ou d'institutions formelles et informelles. La protection sociale informelle n'est ainsi pas régie par un contrat ou des normes formels,

1. Ce renouveau traverse de nombreux pays d'ASS. Il passe par la mise en place de programmes nationaux comme le Fivavota en 2016 à Madagascar, le Productive Safety Net Programme en 2005 en Ethiopie, le Lisungi en 2015 au Congo, le Projet de filets sociaux productifs en Guinée en 2012 (Banque mondiale : données ASPIRE)

toutefois, elle repose sur les normes sociales qui organisent les conditions de la réciprocité et régulent les rapports sociaux².

Il existe une grande diversité d'arrangements et d'institutions relevant de la protection sociale informelle. A la suite des travaux de Platteau (1991) puis de Verpoorten et Verschraegen (2010), Stavropoulou et al. (2017) définit quatre formes de PS informelle dans les pays en développement : (i) celle qui est régie par des règles collectives et des mécanismes collectifs ; (ii) celle qui s'inscrit dans des réseaux de réciprocité (dont associations d'échange de travail ou de ressources et transferts privés) ; (iii) celle qui repose sur des mécanismes dits semi-formels (association d'épargne et de crédit rotatif) ; (iv) celle qui est régie par des organisations religieuses. La protection sociale informelle est ainsi loin d'être homogène et indifférenciée mais est plutôt caractérisée par un système complexe et dynamique dans lequel coexistent différents types de protection sociale régis par des normes sociales différentes (Devereux et Getu, 2013 : 286).

De ce point de vue, la protection sociale formelle serait ainsi un type de protection sociale supplémentaire, régi par des normes propres, formelles, relevant du droit social ou droit privé qui contribuerait par ses interactions dynamiques à structurer les systèmes nationaux de protection sociale. La section suivante étudie ainsi les interactions entre protection sociale formelle et informelle.

Protection sociale formelle et informelle : quelles interactions ?

Il est important de considérer de manière conjointe les différents pans de la protection sociale pour comprendre la réalité des pratiques locales. Dans les faits, même lorsque les programmes de protection sociale formelle se développent, le recours aux pratiques informelles persiste. Les populations s'appuient en effet sur des pratiques hybrides qui combinent recours à la protection sociale formelle (transfert monétaire conditionnel ou non, dons de vivres, assurance sociale ou privée) et à la protection sociale informelle (transfert privé interpersonnel, solidarité communautaire).

La protection sociale formelle est elle-même réintégrée dans le jeu social local comme le montrent les travaux de Olivier de Sardan sur les effets sociaux des transferts conditionnels (Olivier de Sardan et al., 2014). Compte-tenu de l'impossibilité des populations à comprendre les normes qui ont présidé à l'établissement des règles régissant les transferts (critères d'éligibilité peu lisibles localement, conditionnalités parfois complexes ou étalées dans le temps), les programmes génèrent des effets inattendus tels que la redistribution au niveau de la communauté selon les normes sociales en vigueur localement, allant parfois jusqu'à des détournements des transferts reçus au profit des groupes dominants et de l'ordre établi). Des constats similaires sont décrits à Madagascar (Gondard-Delcroix & Lallau, 2020) et dans d'autres pays d'Afrique Sub-saharienne (Volland et al., 2019). Ainsi, la connaissance de systèmes informels de protection sociale est nécessaire pour permettre de penser des systèmes de protection sociale pérenne, adaptés à la réalité sociale dans laquelle ils s'inscrivent, et en comprendre les dysfonctionnements (ou écarts à l'attendu) possibles.

Le développement des logiques formelles de protection sociale devrait d'abord répondre aux problèmes ne pouvant être résolus par les pratiques informelles. Il est alors important de bien comprendre les limites des pratiques informelles pour développer des programmes de protection sociale efficace. En suivant cette perspective, les programmes de protection sociale pourraient tenir compte des difficultés et problèmes posés par le maintien des pratiques informelles. Une telle approche pourrait par exemple tenter de désamorcer les pressions liées aux solidarités familiales/communautaires qui pèsent sur les ménages (pression distributrice, solidarité forcée). A une échelle plus vaste, ces programmes permettraient la réduction des relations de dominations intrinsèques aux pratiques informelles de protection sociale. La « dé-clientélisation » serait d'ailleurs pour Wood et Gough (2006) la raison d'être première du développement des systèmes de protection sociale dans les pays en développement. Il paraît également important de soutenir les pratiques informelles face aux chocs covariants qui par définition fragilisent l'ensemble des structures sociales à la base des pratiques informelles.

Ainsi, il existe des complémentarités évidentes entre les pratiques formelles et informelles de protection sociale. La connaissance de ces différentes composantes dont les interactions structurent la protection sociale dans les pays d'ASS, est une condition essentielle de la mise en place de politiques efficaces et adaptées.

Des pratiques peu intégrées aux processus politiques

Mieux intégrer la protection sociale informelle dans le design des politiques nationales de protection sociale en Afrique Sub-saharienne serait un gage de leur adéquation avec les capacités et les normes sociales en vigueur au niveau national et une condition nécessaire pour penser des systèmes de protection sociale soutenables. Il apparaît toutefois nécessaire d'éviter l'écueil d'une vision romantique de la protection sociale informelle (Devereux et Getu, 2013 :285). En effet, les relations d'appui en cas de besoin, qui constituent le cœur de la protection sociale informelle, sont encadrées dans les normes sociales encadrant la solidarité et la réciprocité mais aussi les rapports de pouvoir et de domination. Ainsi, le développement des politiques nationales de protection sociale, pour garantir la pérennité et l'efficacité des programmes, devra tenir compte de la complexité et de l'ambivalence des pratiques informelles de protection sociale. Force est pourtant de constater que peu de pays d'Afrique Sub-saharienne s'efforcent de penser une protection sociale qui articule protection sociale formelle et protection sociale informelle et qui soit ainsi réellement en adéquation avec les structurations sociales locales (Devereux et Getu, 2013).

L'adaptabilité des programmes de protection sociale aux problèmes locaux et aux pratiques existantes pose la question des acteurs en charge de la construction des politiques publiques de protection sociale. Face au désengagement des structures publiques dans certains pays d'ASS, les organisations internationales sont au cœur des processus de fabrication des politiques publiques de protection sociale (Berrou, Delpy, Deguilhem, Gondard-Delcroix, & Piveteau, 2020; Lavers & Hickey, 2016). La délégation de la mise en place des programmes de protection sociale, encourage la reproduction de « modèles voyageurs » (Olivier de Sardan, 2018). En effet, les organisations internationales en adoptant une logique d'efficacité favorise la multiplication de programmes types. L'extension des transferts monétaires conditionnels dans une part importante des pays d'ASS s'inscrit pleinement dans cette problématique. Initialement développés et conçus dans le contexte sud-américain, les TMC se sont rapidement multipliés en ASS.

2. Cela amène Mupedziwa et Ntseane (2013) à préférer l'appellation de protection sociale non-formelle, soulignant ainsi que cette dernière est assujettie à des normes certes non-formalisées mais qui n'en sont pas moins de puissants moyens de régulation et donc de « mise en forme » du social.

Références

Beegle, K., & Coudouel, A. (2018). *Les filets sociaux en Afrique*.

Berrou, J., Delpy, L., Deguilhem, T., Gondard-Delcroix, C., & Piveteau, A. (2020). *Vers une politique publique ... La protection sociale à Madagascar ?*

BIT (2012), Socles de protection sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable, Conférence internationale du Travail 101ème session, Rapport IV (2B), Geneva: International Labour Office.

Devereux, S., & Getu, M. (2013). *Informal and Formal Social Protection Systems in Sub-Saharan Africa. Organisation for social science research in Eastern and Southern Africa*. Kampala: Fountain publishers.

Gondard-Delcroix, C., Andrianjakatana, A., & Lazamanana, P. A. (2019). Diversity of social protection forms in Madagascar A multi-scalar and multi-actor approach. *Cahier Du Gretha*, n°2019-11.

Gondard-Delcroix, C., & Lallau, B. (2020). Lutte contre la pauvreté : les limites du transfert monétaire. *The Conversation*.

Lavers, T., & Hickey, S. (2016). Conceptualising the politics of social protection expansion in low income countries: The intersection of transnational ideas and domestic politics. *International Journal of Social Welfare*, 25(4), 388–398.

Merrien, F.-X. (2013). La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d' action international. *Revue Internationale De Politique De Développement*, 51, 1–20.

Mupedziwa R. et Ntseane D. (2013). *The contribution of non-formal social protection to social development in Botswana. Development Southern Africa*, 30:1, 84-97.

Olivier de Sardan, J.-P. (2018). Les modèles voyageurs à l'épreuve des contextes et des normes pratiques : le cas de la santé maternelle. In *Femmes, enfants et santé à Madagascar. Approches anthropologiques comparées* (Vol. 15, pp. 151–166).

Olivier de Sardan, J.-P., Hamani, O., Issaley, N., Issa, Y., Adamou, H., & Oumarou, I. (2014). *Les Transferts Monétaires Au Niger : le grand malentendu*. 1–26.

Platteau J.-P. (1991), « Tradition systems of social security and hunger insurance: past achievements and modern challenges », in Hamad, Drèze, Hills, Sen (eds.) *Social security in developing countries*, Oxford: Clarendon Presse, p. 112-1709.

Stavropoulou M. Holmes R. et N. Jones (2017), « Harnessing informal institutions to strengthen social protection for the rural poor », in *Global food security*, n°12, pp.73-79.

Verpoorten R. et G. Verschraegen (2010), « Formal and informal social protection in Sub-Saharan Africa: a complex welfare mix to reduce poverty and inequality », in Sutter C. (ed.), *Inequality beyond globalization: Economic changes, global transformations and the dynamics of inequality*, Berlin: Lit Verlag, p. 311-334.

Voland J., Thoreux M. et Stührenberg L., (2019). *Filets de protection sociale en Afrique subsaharienne : quelles implications sociales et politiques ?* Journées d'études IRAM

Wood, G., & Gough, I. (2006). *A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy*. *World Development*, 34(10), 1696–1712.

La version courte de cet article est disponible dans le dernier numéro de Grain de sel , sur le site d'Inter-réseaux : <http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/gds79-p28-29-perspectives.pdf>