



Protection sociale – Garantir une réaction efficace et une reprise inclusive dans le contexte de la covid-19 en Afrique

12 avril 2020

Messages clés

- La protection sociale doit figurer parmi les réponses apportées à court et moyen termes aux conséquences de la pandémie sur la santé, la sécurité alimentaire et les conditions socio-économiques.
- Les pays membres de l'Union africaine doivent investir dans l'élargissement des programmes de protection sociale.
- Il faut veiller à ce que les programmes garantissent des prestations ininterrompues.
- Lorsqu'un programme a déjà été mis en place, il faut envisager des transferts complémentaires (extension verticale) ou un élargissement de la couverture (extension horizontale) au profit des communautés touchées, en renforçant les capacités pour avoir une protection sociale réactive aux chocs.
- Envisager des approches novatrices pour protéger les plus vulnérables dans les secteurs non structurés, notamment les sous-secteurs agricoles.
- Collaborer avec les acteurs humanitaires pour assurer la protection sociale et renforcer les capacités des gouvernements afin d'avoir une protection sociale réactive aux chocs.

La covid-19 soulève des problèmes considérables dans une Afrique rurale déjà très éprouvée. Les répercussions directes grandissantes de la covid-19 touchent la santé, en termes de morbidité et de mortalité, et se traduisent par une saturation rapide des services sanitaires, avec des retombées néfastes sur les problèmes de santé non liés au coronavirus. Mais l'Afrique a subi l'impact socio-économique de la pandémie avant même que cette dernière ne se propage sur le continent. La chute soudaine de la demande et de la production dans les pays les plus développés économiquement en première ligne de la contagion, à savoir la Chine, les États de l'UE et les États-Unis d'Amérique, a provoqué une récession mondiale qui s'est directement répercutée en Afrique. Dans un contexte de propagation du virus sur le continent, les mesures de confinement telles que la distanciation sociale, la fermeture des écoles, l'interdiction des rassemblements et la fermeture des commerces et activités économiques non essentiels peuvent avoir des conséquences désastreuses.

Elles aggravent une situation déjà marquée par une hausse des taux de faim et de pauvreté et accentuent les difficultés de zones rurales en butte aux infestations de criquets pèlerins, aux effets de la légionnaire d'automne, aux sécheresses précoces, aux conflits et à l'insécurité. La perturbation des modes de transhumance traditionnels et l'apparition de nouveaux modes peuvent créer des tensions et des déplacements à l'échelle locale et accroître les taux de pauvreté et d'insécurité alimentaire.

Malgré ces difficultés, la région a aussi enregistré d'importants progrès en plaçant d'abord la protection sociale au cœur des stratégies de développement rural et de réduction de la pauvreté, notamment dans le cadre de la Déclaration de Malabo. Le moment est critique pour donner de l'ampleur à ces efforts.

Pourquoi la protection sociale est-elle cruciale?

À court terme, il est essentiel d'offrir des prestations sociales prévisibles, sous forme de transferts monétaires ou en nature, ainsi que des garanties spécifiques en matière d'emploi, afin d'atténuer les incidences économiques directes de la pandémie sur les ménages et les communautés: coûts sanitaires (prévention, dépistage et traitement), accès réduit à l'alimentation (en termes de quantité et de diversité), pertes d'emplois et de revenus dues aux fermetures de marchés et aux restrictions de déplacement. La protection sociale peut également soulager la pression qui pèse sur les ménages tenus de respecter le confinement et les mesures de restrictions des déplacements, tout en protégeant l'ensemble de la communauté contre l'infection.

À moyen et long termes, la protection sociale renforce la capacité des ménages ruraux de recouvrer progressivement leurs moyens de subsistance, investir dans les activités économiques et gérer les risques multiples. La protection sociale sera une stratégie essentielle pour garantir une reprise inclusive. Les programmes de protection sociale africains¹ prouvent que ces dispositifs ont un large éventail d'effets positifs: alimentation plus abondante et de meilleure qualité, accès à l'éducation et aux services de santé, capacité de production et économique accrue des ménages ruraux. L'assistance sociale a en outre d'importants effets multiplicateurs sur l'économie locale.

Déjà dotée d'un socle solide de programmes instaurés de longue date, souvent dans le contexte de crises alimentaires ou de la pandémie de VIH/sida, l'Afrique a vu le nombre de programmes augmenter rapidement et fortement ces dernières années. La région a réalisé d'importantes innovations en termes de conception et de mise en œuvre de la protection sociale en renforçant les structures communautaires, en élaborant des stratégies exhaustives et des approches systémiques, en favorisant fortement les initiatives en lien avec l'inclusion économique, tout en redéfinissant les programmes de façon à répondre efficacement aux crises qui peuvent être prévues, comme le montrent le programme de protection sociale fondé sur des activités productives (Productive Safety Net) en Éthiopie et le programme de sécurité sociale contre la faim (Hunger Safety Net) au Kenya.

Bien que les pays membres de l'Union africaine (UA) reconnaissent l'importance de la protection sociale, la majorité des ménages ruraux, en particulier ceux qui vivent de l'agriculture et des ressources naturelles, sont confrontés à des obstacles considérables agissant d'accéder à une protection sociale adéquate, notamment en matière de services de santé². Dans les pays d'Afrique, 10 pour cent de la population en moyenne bénéficie d'une aide sociale³. Les réfugiés et les migrants, habituellement exclus des programmes de santé et systèmes de protection sociale nationaux, font face à encore plus de difficultés en raison du confinement et des restrictions de déplacements.

La protection sociale en Afrique: recommandations pour une réponse plus efficace et une reprise inclusive

Les pays africains mettent au point des stratégies de gestion de la crise liée à la covid-19 qui intègrent la protection sociale. En effet, l'épidémie de VIH/sida, les crises alimentaires et l'épidémie d'Ebola ont mis en évidence combien la santé devait être la première des priorités. Cela étant, comme il ressort des recommandations de l'UA concernant la réponse à apporter à la covid-19⁴, il importe également de combiner des stratégies immédiates et à moyen terme pour gérer les effets sur les revenus, la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance⁵ afin de prévenir tout recul sur le front de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté.

¹ Davis, B. *et al.* (sous la dir. de). *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub Saharan Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2016. <http://www.fao.org/3/a-i5157e.pdf>.

² <http://www.fao.org/social-protection/resources/resources-detail/en/c/1256369/>.

³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/657581531930611436/pdf/128594-PUB-PUBLIC.pdf>

⁴ Département de l'économie rurale et de l'agriculture de l'UA: *The Impact of COVID-19 on Africa's Agriculture, Environment and Natural Resources*.

⁵ <http://www.fao.org/3/ca8497en/CA8497EN.pdf>.

Au premier plan de la réponse mondiale à la pandémie figure le développement des programmes de protection sociale existants (transferts monétaires, accès aux services de santé et garanties en matière d'emploi)¹. En Afrique, de nombreux pays sont encore en train de définir leur action et de mobiliser des ressources, et une bonne partie d'entre eux voient dans les instruments de protection sociale des outils essentiels.

L'examen de l'expérience acquise en matière de protection sociale dans la région et des pratiques optimales permet de formuler les recommandations suivantes:

- La protection sociale doit faire partie des **réponses à court et moyen termes** aux conséquences de la pandémie sur la santé, la sécurité alimentaire et les conditions socio-économiques.
- Les pays membres de l'UA doivent **investir dans le développement des programmes de protection sociale** en mobilisant des financements humanitaires afin de constituer des fonds d'urgence et de faire en sorte que ces programmes soient mieux adaptés aux risques et plus réactifs aux chocs, et en incluant le secteur de la protection sociale dans les négociations avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), tout en veillant à la protection de ces budgets dans le contexte de la récession économique.

En termes de conception et de mise en œuvre de la protection sociale:

- **Veiller à ce que les programmes offrent des prestations ininterrompues.** Évaluer les risques sanitaires liés à la fourniture de prestations en espèces ou en nature, aux dispositifs espèces contre travail et à l'alimentation scolaire, et adapter les mécanismes de mise en œuvre de manière à respecter les directives de sécurité sanitaire; veiller à la rapidité des prestations en procédant à des paiements ou distributions anticipés, quand c'est possible; assouplir les conditions de travail ou de présence à l'école ou aux services de santé auxquelles sont soumises les prestations.
- **Là où des programmes existent, envisager une augmentation des transferts complémentaires (extension verticale) ou un élargissement de la couverture (extension horizontale) au profit des communautés touchées, en renforçant les capacités pour avoir une protection sociale réactive aux chocs.** Augmenter les prestations sociales existantes; mettre à profit les registres existants pour protéger d'autres ménages à risque, notamment les migrants et les réfugiés; et développer les capacités des systèmes nationaux afin de parer aux futures crises.
- **Examiner des approches novatrices pour protéger les plus vulnérables dans les secteurs non structurés, notamment les sous-secteurs agricoles.** L'élargissement doit d'abord bénéficier aux plus vulnérables, mais aussi à ceux dont les moyens de subsistance sont très menacés; il faut des mesures immédiates pour contribuer à la préservation et au rétablissement des moyens de subsistance (CASH+); les dispositifs doivent être améliorés au niveau des communautés; des systèmes d'assurance en matière d'emploi et de moyens de subsistance doivent être mis en place pour les travailleurs non déclarés et les petits producteurs dans le secteur agricole.

¹ Dans son dernier bilan, la Banque mondiale estimait qu'au 3 avril 2020, 106 pays avaient adopté ou annoncé un total de 418 mesures de protection sociale.

- **Collaborer avec les acteurs humanitaires pour assurer la protection sociale et renforcer les capacités des États en matière de protection sociale réactive face aux chocs.** Lorsque les systèmes sont moins développés ou quand ils sont compromis par un conflit, il peut incomber aux acteurs humanitaires d'assurer la protection sociale. Cela peut être l'occasion de mettre sur pied des systèmes de protection sociale réactive face aux chocs pour l'avenir.

Examen des pratiques optimales et des nouvelles interventions de protection sociale contre la covid-19 en Afrique

Afin d'éviter l'interruption des services de protection sociale, il est recommandé aux pays de prendre les mesures suivantes:

1. Adapter les mécanismes de distribution et de versement de transferts d'espèces afin qu'ils respectent les mesures de sécurité sanitaire, soit en optant pour des paiements mobiles, des paiements par l'intermédiaire de banques locales, d'organisations communautaires ou de prestataires de service, soit en espaçant les distributions dans le strict respect des protocoles de sécurité, ou en autorisant des paiements rétroactifs, en dernier recours, comme cela a été le cas en **Sierra Leone et au Libéria** lors de l'épidémie d'Ebola¹. Actuellement, au **Maroc**, afin de limiter les déplacements, les conditions habituellement requises ont été suspendues pour le paiement des pensions et, en **Égypte**, le ministère de la Solidarité sociale encourage l'utilisation des portefeuilles électroniques et des cartes sans contact pour la distribution des transferts.
2. Veiller à ce que les interventions «espèces contre travail» soient maintenues, même si les travailleurs doivent rester chez eux, comme dans le cas du Programme de protection sociale fondé sur les activités productives en **Éthiopie**, où les travailleurs en zone urbaine ont été dispensés de leurs obligations et recevront des paiements anticipés pour la période allant d'avril à juin.
3. Veiller à ce que les enfants aient accès aux «repas scolaires», même si les écoles sont fermées, en proposant le cas échéant une distribution à domicile ou des rations à emporter. Par exemple, en tirant les leçons de l'épidémie d'Ebola, le Gouvernement du **Libéria** a poursuivi son programme d'alimentation scolaire, qu'il a transformé en une distribution de rations à emporter en appliquant des mesures strictes d'hygiène.

Lorsque des programmes ont déjà été mis en place, il faut envisager des versements complémentaires (**extension verticale**) ou une extension de la couverture (**extension horizontale**) aux communautés touchées. Dans tous les cas, lors de l'élaboration d'une intervention immédiate, les critères d'éligibilité doivent être revus afin d'apporter une aide non seulement à ceux qui répondent aux critères du programme en cours visant les personnes les plus pauvres et vulnérables, mais également à ceux qui risquent de ne plus avoir accès à un régime alimentaire sain ou subissent une diminution importante de leurs revenus et moyens de subsistance, ce qui est de nature à créer de nouvelles vulnérabilités et des risques importants. Une attention particulière doit être accordée aux groupes vulnérables les plus touchés par la crise, notamment les jeunes et les enfants, mais également aux personnes âgées et aux femmes, qui souvent prennent soin des personnes malades, ce qui leur fait courir plus de risques. À moyen terme, cela a des implications sur le système alimentaire, car en Afrique une proportion importante des agriculteurs sont des personnes âgées et environ 70 pour cent de la nourriture est produite par les femmes rurales. Les communautés d'éleveurs sont particulièrement en danger car les déplacements du bétail sont perturbés.

En situation de crise, lorsqu'il faut élargir un programme, l'une des difficultés auxquelles nous sommes confrontés est le recensement des ménages. Un certain nombre de pays ont établi des registres sociaux, ou sont en train de le faire, afin de disposer des données nécessaires pour pouvoir toucher efficacement les ménages ruraux dans le cadre d'un large éventail de programmes. Les

¹ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/calp-ebola-outcome-analysis-web.pdf>.

partenaires du développement collaborent pour essayer de combiner les registres existants relatifs à l'aide sociale ou à la production et de contribuer à la programmation des interventions de lutte contre la covid-19.

Pour combattre cette épidémie, les pays ont adapté les programmes existants de protection sociale. La **Tunisie, le Maroc et le Kenya** ont intégré la protection sociale à leur intervention socio-économique plus large de lutte contre la covid-19. En **Afrique du Sud**, la Social Security Agency (SASSA) verse à l'avance les prestations sociales aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Au **Kenya**, des ressources ont été allouées au versement d'une aide supplémentaire aux personnes âgées, aux orphelins et à d'autres personnes vulnérables, tandis qu'à **Cabo Verde, en Angola¹ et en Égypte**, les programmes d'aide sociale existants sont en train d'être étendus à de nouveaux bénéficiaires touchés par la crise². En **Éthiopie et au Kenya**, les autorités ont donné la priorité à l'assurance du bétail, notamment pour les communautés d'éleveurs. Cette assurance pourrait être élargie à d'autres personnes ou continuer d'être subventionnée pendant la crise actuelle. De plus, en **Éthiopie**, les montants des transferts du Programme de protection sociale fondé sur les activités productives ont été augmentés dans les zones urbaines. Au **Lesotho**, l'intervention de lutte contre la covid-19 a été placée avant l'intervention CASH+ de lutte contre la sécheresse de 2019 actuellement en cours, sous la forme d'une extension verticale du National Child Grant Programme, ainsi que d'une extension horizontale.

Des approches innovantes sont nécessaires pour toucher le secteur non structuré, notamment les travailleurs saisonniers dans tous les sous-secteurs agricoles: En Afrique sub-saharienne, la part de l'activité économique informelle est l'une des plus importantes au monde. Même dans les contextes où il existe une protection sociale, le secteur agricole ne bénéficie pas des nombreuses dispositions liées à l'emploi applicables aux travailleurs du secteur formel, et sont donc particulièrement vulnérables et dépourvus de protection. L'**initiative SPIREWORK de l'Union africaine**, dont l'objectif est d'étendre la couverture aux travailleurs informels en passant par les organisations de travailleurs ruraux et d'autres canaux non traditionnels, peut s'avérer particulièrement pertinente pour recenser et enregistrer rapidement les ménages dans ce contexte. Au niveau des pays, de nouveaux programmes complémentaires sont créés, en cohérence avec les systèmes nationaux; par exemple en **Namibie**, un programme d'aide d'urgence destiné aux employés qui ont perdu leur emploi (déclaré ou non) à cause de la pandémie et de ses conséquences. En **Égypte, en Tunisie, au Maroc** et à **Cabo Verde**, les travailleurs non déclarés, y compris les vendeurs sur les marchés locaux, recevront des aides ponctuelles. Au **Maroc**, les membres du Comité de veille économique ont décidé d'activer un dispositif de paiement mobile pour effectuer des paiements en espèces aux travailleurs du secteur non structuré qui subissent les conséquences néfastes de la covid-19.

Lorsqu'il n'y a pas de système de protection sociale, ou lorsque les systèmes sont défectueux à cause d'un conflit, il est essentiel de fournir aux ménages touchés une aide alimentaire, un revenu et des moyens de subsistance à court terme, de faciliter la distribution via des structures communautaires, lorsque c'est faisable, et d'utiliser l'expertise opérationnelle des acteurs humanitaires pour créer de nouveaux systèmes et investir dans leur élaboration. Une attention particulière doit être accordée aux pays qui subissaient déjà une crise alimentaire ou dont de larges pans de la population souffraient de famine avant la pandémie de la covid-19³. Au **Burkina Faso**, les partenaires du développement ont prévu, dans le cadre de l'intervention d'urgence actuelle destinée à parer à l'insécurité et aux déplacements de population, d'augmenter les

¹ <http://www.fao.org/in-action/fapda/tool/index.html#main.html>.

² <http://www.ugogentilini.net/>.

³ Voir le Rapport mondial sur les crises alimentaires de 2019 (<http://www.fao.org/resilience/resources/ressources-detail/fr/c/1187704/>). En 2018, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Soudan, le Soudan du Sud et le nord du Nigéria ont connu les pires crises alimentaires.

transferts monétaires inconditionnels. Certains ménages recevront également une aide à l'accroissement de la production végétale et animale, ainsi que des kits d'hygiène. En **Égypte**, les autorités collaborent avec des organisations locales pour soutenir les femmes responsables communautaires en leur versant une aide ponctuelle. En **Somalie**, les partenaires de développement se focalisent sur i) l'extension, horizontale et verticale, des transferts monétaires inconditionnels aux ménages ruraux pour couvrir trois mois de besoins alimentaires et ii) l'extension des transferts monétaires et du soutien aux moyens de subsistance pour promouvoir la production locale et protéger les moyens de subsistance agricoles.

Questions devant être examinées par les ministres:

- Lorsque des programmes de protection sociale existent, il est recommandé d'envisager des paiements complémentaires (extension verticale) ou une extension de la couverture (extension horizontale) aux communautés touchées, est-ce faisable? Quelles seront les implications de cette extension? Comment est-ce que les pays prévoient de le faire?
- Lorsqu'il n'existe pas de système de protection sociale, ou lorsque les systèmes sont défectueux à cause d'un conflit, quelles sont les options que vous envisagez compte tenu de la gravité de la situation?
- Prévoyez-vous des changements dans la répartition géographique ou la localisation des personnes les plus vulnérables?