

Filets de protection sociale en Afrique Subsaharienne : implications sociales et politiques des dispositifs de ciblage

Le contenu de la présentation se base sur les interventions et échanges de la Journée d'Etudes organisée par l'IRAM le 27 juin 2019.

Présenté par Agnès LAMBERT (IRAM) et Juliette VOLAND

*Colloque Vulnérabilités & Résilience dans le
renouvellement des approches du développement et
de l'environnement : 13-15 Novembre 2019 UVSQ*



Introduction

Evolution des objectifs des programmes de filets sociaux depuis une vingtaine d'années

Objectif d'atténuation
des risques
Réponse à l'**insécurité
alimentaire**

Jusqu'à la fin des années 1990

Objectifs élargis
Réponses globales de **lutte
contre la pauvreté et la
vulnérabilité**

Depuis une dizaine d'années

Multiplication des programmes de filets sociaux en Afrique Subsaharienne et processus d'institutionnalisation politique en cours (Beegle et al., 2018; WB, 2018)

Non-contributive **ASSISTANCE SOCIALE**

Transferts sociaux (filets sociaux)

- Transferts monétaires
- Distributions alimentaires
- Travaux publics (HIMO / THIMO)
- Cantines scolaires

Exemption de dépenses sociaux

- Gratuité des soins
- Exemption des frais scolaires

Subventions

- Alimentation
- Essence

Contributive **ASSURANCE SOCIALE**

Exemples

- Transferts monétaires
 - Allocations familiales
 - Chomage
 - Invalidité
 - Accidents du travail
 - Vieillesse
 - Maternité

- Assurance sante
- Assurance agricole
- Tontines

ACTION SOCIALE

Services sociaux, par ex.

- Services de soins a domicile
- Protection de l'enfant
- Foyers d'accueil pour les personnes handicapées
- Centres d'hébergement

POLITIQUES ACTIVES EN FAVEUR DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Exemples

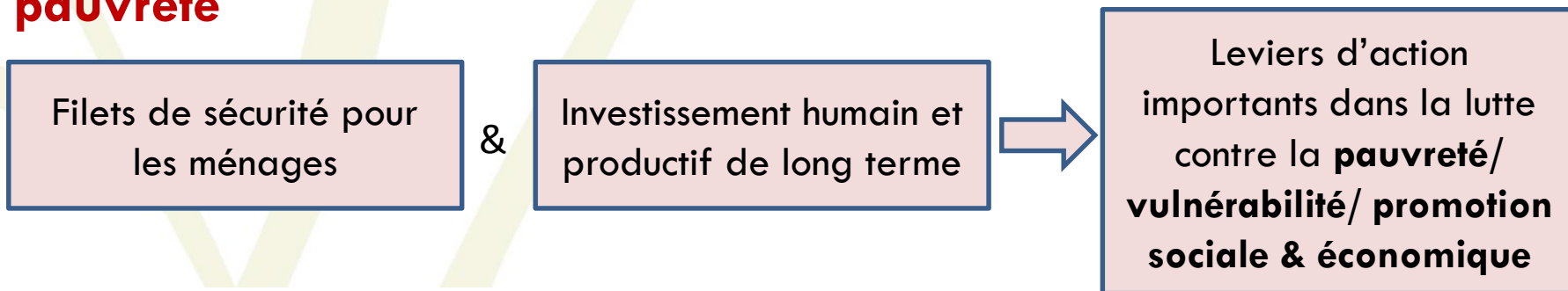
- Formation
- Inclusion économique des jeunes

Filets sociaux : de quoi parle-t-on ?

Filets de protection sociale : Programmes d'assistance sociale qui regroupent un ensemble de prestations à caractère non contributif et qui visent à soutenir des personnes pauvres et/ou vulnérables.

- Financés par redistribution sur recette fiscale et/ou aide au développement
- En nature et/ou sous forme monétaire
- Conditionnés ou non conditionnés au respect de certaines règles/comportement des familles
- Universaliste ou à destination d'une certaine catégorie de la population

Impacts attendus des filets sociaux en termes de lutte contre la pauvreté



.....

Dans quelle mesure les programmes de filets sociaux et leurs modalités d'intervention (procédures de ciblage notamment) **s'adaptent aux particularités des ménages, aux contextes de vulnérabilité** dans lesquels ils évoluent et aux règles locales et **répondent à la demande sociale ainsi qu'à la capacité institutionnelle** des pays ?

1. Ciblage et mesure de la vulnérabilité : écueils et enjeux
2. Protection sociale endogène et filets sociaux : quelle prise en compte ?
3. Articuler les programmes de lutte contre les vulnérabilités : quelles stratégies politiques de protection sociale en ASS ?

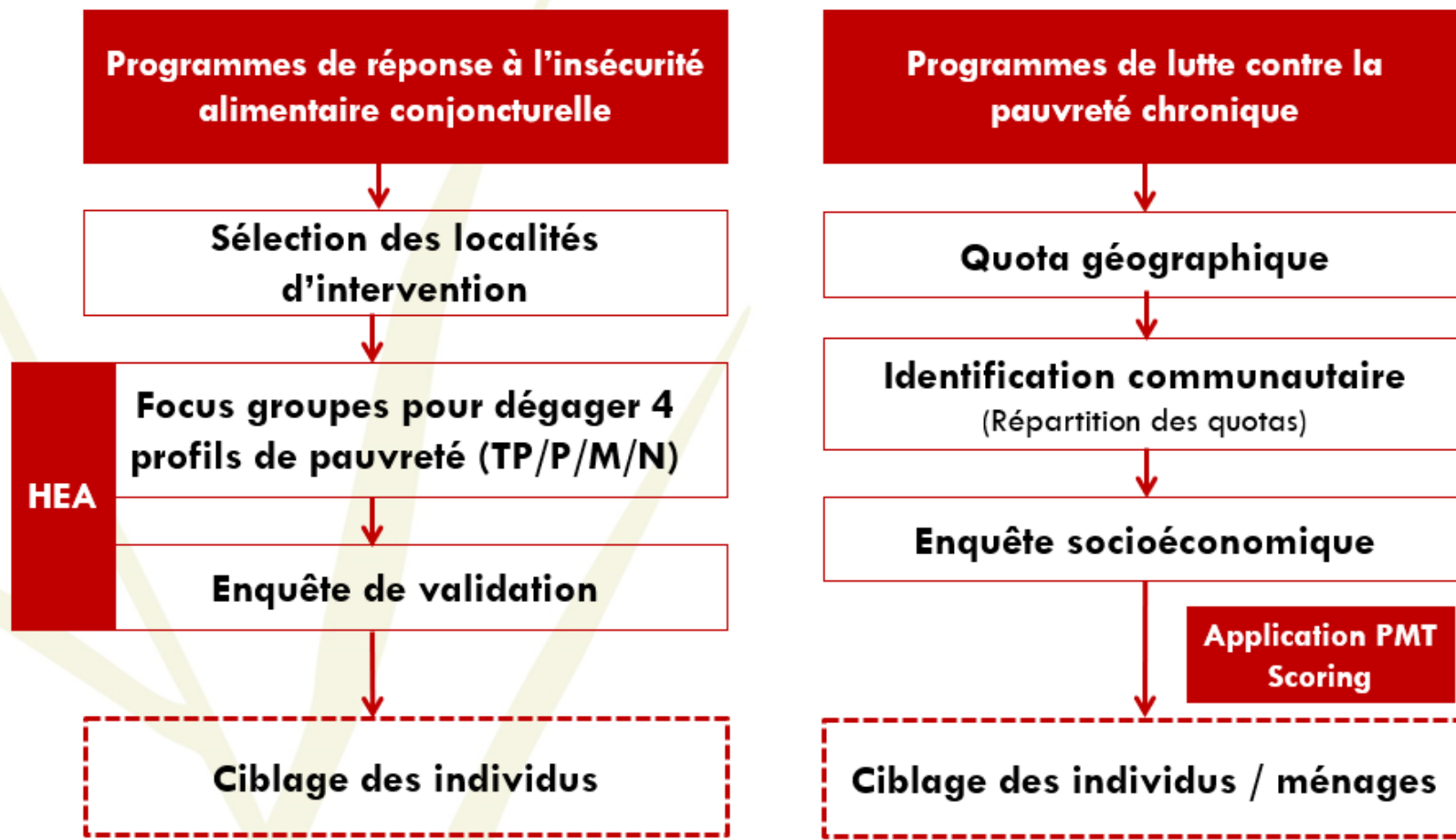
1. Ciblage et mesure de la vulnérabilité : écueils et enjeux

Justifications et enjeux du ciblage :

- **Efficienc**e et **soutenabilité financière** des programmes (Del Ninno & Mills, 2015)
- **Equité**
- **Articuler les aides sociales** en tenant compte des profils variés et des caractéristiques des ménages en termes de moyen d'existence et de vulnérabilité

1. Ciblage et mesure de la vulnérabilité : écueils et enjeux

Outils de ciblage



1. Ciblage et mesure de la vulnérabilité : écueils et enjeux

Processus du ciblage communautaire : l'enjeu de l'appropriation

Programme de réponse à l'insécurité alimentaire (approche HEA)

- ⇒ L'assemblée villageoise choisit les membres des comités de ciblage.
- ⇒ Deux comités de ciblage sont constitués pour pouvoir confronter les listes et favoriser le dialogue et l'acceptabilité de la sélection.
- ⇒ Les indices de bien-être retenus pour catégoriser les ménages (Très pauvre, pauvres, moyen, nantis) sont définis collectivement.
- ⇒ Après enquête ménage par ménage, la liste finale est discutée/validée par l'assemblée villageoise et publiée.

Programmes de lutte contre la pauvreté chronique

- ⇒ Un comité communal de ciblage répartit les quotas entre les différents villages de la commune
- ⇒ Pré-identification des quotas alloués à chaque village par les leaders locaux (avant de réaliser les enquêtes de vérification et d'ordonner statistiquement les ménages du plus pauvre au moins pauvre (formule Proxy Mean Testing)

1. Ciblage et mesure de la vulnérabilité : écueils et enjeux

Un ciblage communautaire soumis à une forte pression sociale

- **Gage démocratique**
- Compense les **faiblesses de la vérification statistique** et des acteurs locaux

Des positionnements contrastés concernant l'implication des programmes de filets sociaux sur les dynamiques sociales locales :

- **Pas ou peu d'impact** : prévalence des règles communautaires (Fabrice Escot, 2019)
- **En contradiction** : contribue à déstabiliser ou mettre sous tension des mécanismes de solidarité traditionnelle (Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2019)

1. Ciblage et mesure de la vulnérabilité : écueils et enjeux

Obstacles techniques et politiques du ciblage

- **Remise en cause de l'efficacité du ciblage** dans son objectif de toucher les plus vulnérables (erreurs d'inclusion et d'exclusion)
- **Effets de seuil** (Ellis, 2012) → Contournements, réappropriations, redistributions entre les ménages
- **Catégorie ménage non pertinente** (exclusion d'une partie de la population)
- **Manque de légitimité et faible acceptabilité sociale des listes de bénéficiaires** (système imposé de l'extérieur)
- **Risque de renforcer les hiérarchies locales et les inégalités sociales préexistantes** (processus dominé par les hommes, dérives clientélistes)

2. Protection sociale endogène et filets sociaux : Quelle prise en compte ?

Le rôle central des mécanismes endogènes de protection sociale dans la gestion des vulnérabilités :

- Stratégies de gestion des risques et arrangements réciproques face à un risque ou un choc (Alderman et Paxson, 1992 ; Deaton, 1992 ; Dercon, 2002 Dercon, 2006)

Mais peu pris en compte dans les politiques de protection sociale (Gondard-Delcroix et al, 2019) alors que :

- Filet de sécurité majeur pour les populations
- Part non négligeable des ressources du ménage allouée à ces mécanismes de redistribution (Gondard-Delcroix et al, 2019; Fauroux, 2002)
- Source puissante de protection des individus mais aussi de reproduction des inégalités sociales (logique de dépendance et de relation clientélistes) (Wood et Gough, 2006)

2. Protection sociale endogène et filets sociaux : Quelle prise en compte ?

Des spécificités liées au milieu et conditions de vie difficiles : exemple du milieu pastoral transhumant

- Faible accès aux programmes d'assistance sociale en raison de la transhumance, inadéquation des modalités des programmes,
 - Confier ses animaux pour gérer les risques : des mécanismes de protection sociale endogène très développés ...
- ⇒ **Habbanae** (« la vache de l'amitié », « vache attachée ») est une forme très courante de renforcement des alliances et des liens sociaux, de solidarité et de mutualisation des risques entre pasteurs (Angelo By Maliki, Ngaynaaka, 1982)
- ... mais difficile à appuyer
- ⇒ Distributions de kits de chèvres par des programmes : sans code d'honneur dans lequel s'inscrit le don de bétail dans les systèmes traditionnels, les mécanismes ne perdurent pas.
- ⇒ Risque d'affaiblissement des mécanismes de solidarité traditionnels

3. Articuler les programmes de lutte contre les vulnérabilités : vers des politiques de filets sociaux

Protection sociale adaptative (OPM/DFID, 2016 ; McCord, 2013)

- Rendre réactif aux crises les programmes de filets sociaux = les programmes de filets sociaux sont développés comme réponse d'urgence aux crises alimentaires et socio-politiques.
- Articulation **programmes urgence/développement** : faible ; difficulté de mise en place des registres sociaux ; réticences à changer les pratiques de ciblage ; dispositif institutionnel non adapté

Protection sociale transformative (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004) et **approche de la graduation** (Sulaiman et al., 2016 ; Daidone, 2015)

- Ne pas se restreindre au champ économique du risque et de la vulnérabilité et intégrer des mesures législatives et institutionnelles (Meriem, 2013)
- Approche intégrée et de graduation : appuis visant l'aide des ménages à progressivement sortir des trappes à pauvreté et à développer des activités productives et financières autonomes
- Exemple de la stratégie intégrée de protection sociale au Sénégal

3. Articuler les programmes de lutte contre les vulnérabilités : vers des politiques de filets sociaux



Le Cas du Sénégal : Volonté de mettre en place une Stratégie intégrée de protection sociale

- Mise en place de programmes de filets sociaux suite à un **constat d'échec des politiques nationales de lutte contre la pauvreté** (et non en réponse à une crise alimentaire)
- **1^{er} pays d'Afrique de l'Ouest à adopter une stratégie intégrée de protection sociale (2005)**
- **Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) : 1^{er} programme de transfert monétaire en Afrique de l'Ouest ***
=> **Coordination/Articulation des aides** : les bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle et la carte égalité des chances (permettant l'accès aux soins des personnes handicapées) bénéficient également du PNBSF.
- Création d'un nouveau ministère

3. Articuler les programmes de lutte contre les vulnérabilités : vers des politiques de filets sociaux

De nombreux blocages pour mettre en place cette approche multisectorielle

- Idée de cumul des aides promue par les agences de développement (socle de protection sociale) mais faible niveau d'appropriation jusqu'ici :
 - ⇒ Blocages au sein de la population en faveur d'un partage de l'aide
 - ⇒ Blocages issus de jeux d'acteurs (rôle des acteurs de l'insécurité alimentaire, de l'action sociale dans ce nouveau panorama)
 - ⇒ Faible implication des communes
 - ⇒ Faible engagement politique et financier et faibles capacités institutionnelles des Etats



Conclusion

Une expertise Indépendante

pour un monde plus solidaire

iram

Institut de recherches et d'applications
des méthodes de développement

Merci de votre attention !

Pour plus d'informations sur le sujet

<https://www.iram-fr.org/>

a.Lambert@iram-fr.org

m.thoreux@iram-fr.org

Une expertise indépendante

pour un monde plus solidaire

iram

Institut de recherches et d'applications
des méthodes de développement