



P N
U D

*Au service
des peuples
et des nations*

Union
Africaine



2019 | L'état de **l'assistance sociale en Afrique**

APERÇU



PNUD, Union africaine en partenariat avec l'OIT, CEA, UNICEF

Droits d'auteur et avertissement

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Union africaine, de l'Organisation des Nations Unies, y compris le PNUD, ou des États membres de l'ONU.

Les dénominations utilisées et la présentation des données sur les cartes ou toute autre information figurant sur les visuels du présent rapport ne constituent pas l'expression par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ou le PNUD d'un quelconque avis concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou zone, ou de ses autorités, ou concernant le tracé de ses frontières ou limites.

Mention : PNUD (2019). *L'état de l'assistance sociale en Afrique*. New York.

Droits d'auteur : PNUD 2019.

Photos :

Page 3 Jake Lyell / Alamy Stock Photo ; **Page 8** alexerich / iStock ; **Page 15** jacky chapman / Alamy Stock Photo ; **Page 16** pierivb / iStock ; **Page 31** OscarEspinosa / iStock ; **Page 38-39** Edwin Remsberg / Alamy Stock Photo ; **Page 45** James Dale / Alamy Stock Photo / iStock ; **Page 48** John Warburton-Lee Photography / Alamy Stock Photo ; **Page 62** rosn123 / iStock ; **Page 73** beingbonny / iStock ; **Page 78-79** Keren Su/China Span / Alamy Stock Photo ; **Page 85** africa924 / iStock ; **Page 89** Olivier Asselin / Alamy Stock Photo ; **Page 92-93** poco_bw / iStock ; **Page 103** Jackiejan / iStock ; **Page 106** OscarEspinosa / iStock ; **Page 111** pierivb / iStock ; **Page 116-117** Hemis / Alamy Stock Photo ; **Page 119** KucherAV / iStock ; **Page 123** Tiago_Fernandez / iStock ; **Page 128-129** Rainer Lesniewski / iStock ; **Page 130** Ondrej111 / iStock ; **Page 189** rchphoto / iStock ; **Page 204** Sam Makoji / iStock



Conception, mise en page et production par Phoenix Design Aid A/S, une entreprise neutre en CO2 homologuée dans les domaines de la qualité (ISO 9001), de l'environnement (ISO 14001) et de la RSE (DS 49001) et fournisseur agréé de produits certifiés FSC™. Imprimé à l'aide d'encre végétale sur papier certifié FSC™ sans chlore. Papier imprimé recyclable.

2019 | L'état de **l'assistance sociale en Afrique**

APERÇU

Table des

MA TIÈRE





Aperçu	5
Introduction	6
Qu'est-ce que l'assistance sociale ?	6
Les disparités régionales	9
Les cadres juridiques	10
Les constitutions africaines	10
Les législations nationales	11
Droit international et instruments régionaux	11
Les mécanismes de responsabilité sociale	12
L'institutionnalisation de l'assistance sociale	13
La coordination institutionnelle	16
Structures et capacités organisationnelles	16
Principales fonctions administratives	17
Financer l'assistance sociale	18
Recettes et dépenses publiques	18
Les dépenses d'assistance sociale	19
Augmenter la marge de manœuvre budgétaire de l'assistance sociale	20
Résumé	22



APPE

RQU
S

Introduction

L'assistance sociale est un ajout relativement récent à l'agenda politique de l'Afrique, mais les principes de redistribution, de réciprocité et de solidarité sociale qui la sous-tendent sont largement appliqués depuis des siècles. Dans l'Afrique précoloniale, divers mécanismes informels fournissaient un soutien essentiel aux familles élargies et aux membres de la communauté qui étaient incapables de subvenir à leurs besoins de subsistance (Devereux et Getu, 2013). Nombre de ces « mécanismes traditionnels de solidarité » (Comores, PNPS, 2014) sont toujours en vigueur aujourd'hui. Toutefois, ils s'affaiblissent face aux processus de la modernisation et ne sont pas en mesure d'apporter un soutien adéquat à tous ceux qui en ont besoin, notamment dans les situations de chocs majeurs qui affectent des communautés entières, comme une crise alimentaire provoquée par la sécheresse. Par ailleurs, si des formes d'assurance sociale inspirées du système européen ont été mises en place en Afrique pendant la période coloniale, comme les pensions liées à l'emploi, elles étaient généralement destinées à protéger les expatriés et les fonctionnaires locaux de l'administration coloniale, plutôt que les pauvres, qui étaient exclus. C'est la raison pour laquelle l'État, investi de sa mission et de son obligation de protéger le bien-être de tous les citoyens et résidents, s'emploie de plus en plus à offrir une assistance sociale aux personnes pauvres et vulnérables. La façon dont celle-ci s'organise fait l'objet du présent rapport.

Ce chapitre présente un aperçu de l'ensemble du rapport. Il commence par répondre à la question « qu'est-ce que l'assistance sociale ? » en s'appuyant principalement sur les déclarations politiques africaines. Il s'intéresse ensuite aux cadres

juridiques qui sous-tendent l'assistance sociale – des constitutions nationales et législations pertinentes aux instruments régionaux et de droit international – avant de conclure en étudiant les mécanismes de responsabilité sociale.

L'institutionnalisation de l'assistance sociale exige des capacités organisationnelles et une coordination à plusieurs niveaux pour mettre en œuvre des fonctions essentielles telles que le ciblage, l'enregistrement des participants et les paiements. Enfin, une discussion sur le financement de l'assistance sociale présente une analyse des tendances en matière de recettes et de dépenses publiques en Afrique, ainsi qu'une évaluation des options qui s'offrent aux gouvernements pour accroître leur marge de manœuvre budgétaire.

Qu'est-ce que l'assistance sociale ?

Dans la documentation internationale, l'assistance sociale (également appelée bien-être social ou filets sociaux) est l'une des deux branches principales de la protection sociale, l'autre étant l'assurance sociale (parfois appelée sécurité sociale). L'assistance sociale consiste principalement en transferts de fonds publics, en espèces ou en denrées alimentaires, destinés aux personnes pauvres et vulnérables. Les régimes d'assistance sociale recouvrent les allocations familiales, les pensions d'invalidité, les pensions sociales, les bons alimentaires et les travaux publics. Exception faite des travaux publics, ces programmes s'adressent à des cohortes d'inactifs. Les adultes qui travaillent reçoivent de toutes petites allocations des budgets de l'assistance sociale. À l'inverse, l'assurance sociale cible principalement les travailleurs et les travailleurs

retraités. Elle fournit un revenu compensatoire déclenché par la perte de revenus ou de moyens de subsistance, par exemple en raison d'une réduction des effectifs ou d'un départ à la retraite. Les régimes d'assurance sociale recouvrent les allocations chômage, l'assurance-maladie communautaire et les pensions liées à l'emploi. Contrairement à l'assistance sociale, l'assurance sociale nécessite généralement que des cotisations soient versées avant que des demandes de prestations ne puissent être présentées. Des définitions plus larges de la protection sociale intègrent les dispositifs du marché du travail (comme les subventions à l'emploi des jeunes), l'accès aux services sociaux de base (comme l'éducation gratuite) et les mesures de transformation sociale (comme les politiques de lutte contre les discriminations destinées à favoriser l'inclusion sociale des groupes marginalisés).

L'Union africaine (UA) ne privilégie aucune définition et n'a pas proposé de définition « africaine » de l'assistance sociale. Toutefois, dans son Cadre de politique sociale pour l'Afrique, l'UA définit la protection sociale comme « une réponse de l'État et de la société pour protéger les citoyens contre les risques, les vulnérabilités et les privations » (UA, 2008 : 9). Elle énumère toute une gamme d'interventions qu'elle qualifie de protection sociale, dont le bien-être social (c'est-à-dire l'assistance sociale), la sécurité sociale, l'accès à un revenu stable et l'accès garanti à l'éducation et aux soins de santé. La protection sociale est perçue comme présentant de nombreux avantages, notamment la réduction des inégalités et de la pauvreté intergénérationnelle, mais son objectif premier consiste à « assurer des normes minimales de bien-être » (UA, 2008 : 9).

Il existe plusieurs conceptions différentes de l'assistance sociale et de la protection sociale au sein du continent africain, et au moins deux des huit communautés économiques régionales de l'Union africaine ont établi leurs propres définitions. Le Code de la sécurité sociale de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC, 2008) définit la protection sociale comme englobant

« la sécurité sociale et les services sociaux, ainsi que le bien-être social pour le développement », le but étant de « protéger les individus contre les crises du cycle de vie qui réduisent leur capacité à satisfaire leurs besoins ». L'assistance sociale est une forme spécifique de protection sociale « qui fournit une assistance en espèces ou en nature aux personnes qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge ». La Communauté de l'Afrique de l'Est définit la protection sociale dans sa Politique de l'enfance (2016) comme : « un ensemble de politiques, de programmes et de systèmes publics qui aident les personnes et les ménages pauvres et vulnérables à réduire leurs vulnérabilités économiques et sociales, à améliorer leur capacité à faire face aux risques et aux chocs et à renforcer leurs droits fondamentaux et leur statut social ».

Au niveau national, il est frappant de constater qu'en l'an 2000, pas un pays africain ne disposait d'une Stratégie ou d'une Politique nationale de protection sociale (SNPS ou PNPS). En 2010, ils n'étaient que quatre à avoir une SNPS ou une PNPS, mais ce nombre est passé à 29 en 2017, ce qui représente plus de la moitié des pays du continent. L'intégration de la protection sociale – y compris l'assistance sociale – dans les cadres politiques nationaux est un puissant indicateur du renforcement de l'institutionnalisation et de l'appropriation nationale, même si les partenaires au développement ont fortement soutenu ces processus politiques. La plupart des définitions contenues dans ces documents considèrent que la protection sociale relève de la responsabilité du gouvernement – « des politiques et programmes, mis en œuvre dans le cadre de l'action publique » (PNPS du Liberia, 2013) – parfois en partenariat avec des acteurs non étatiques – « des initiatives publiques et privées » (PNPS du Rwanda, 2011), « des interventions formelles et informelles » (PNPS de l'Éthiopie, 2012). Certains pays reconnaissent le rôle de la protection sociale « traditionnelle » – « un soutien informel de la communauté et des familles élargies » (PNPS du Kenya, 2011).

Dans la plupart des déclarations politiques africaines, les objectifs principaux de la protection sociale visent à réduire les vulnérabilités (liées à la vieillesse ou au handicap, par exemple), à gérer les risques économiques et sociaux et à lutter contre la pauvreté. Les objectifs connexes comprennent le renforcement de la résilience et de la sécurité alimentaire. Cela suggère que la protection sociale sert à la fois de filet de sécurité contre la vulnérabilité chronique ou les chocs qui affectent les moyens d'existence, et d'instrument de réduction de la pauvreté. Plusieurs stratégies visent à assurer l'accès des pauvres aux services sociaux, en particulier à la santé et à l'éducation.

La plupart des PNPS et des SNPS africaines ne considèrent pas la protection sociale comme un droit. Parmi les exceptions, il convient de citer le Mozambique, le Zimbabwe et la Zambie – « tous les citoyens zambiens ont droit à une protection sociale » (PNPS de la Zambie, 2014). Dans certains cas, la protection sociale peut être perçue comme un moyen de « garantir un niveau minimum de dignité humaine » (SNPS de la Côte d'Ivoire, 2013).

Le groupe cible le plus commun pour la protection sociale dans les définitions africaines est désigné par « les pauvres », « les plus pauvres » ou « les personnes en situation d'extrême pauvreté » (PNPS de Madagascar, 2015). Il est suivi des « groupes vulnérables », un terme qui fait généralement référence à des catégories démographiques – « les plus jeunes, les plus âgés, les handicapés » (PNPS de la République centrafricaine, 2012). La vulnérabilité sociale, ou marginalisation, est rarement mentionnée – « les segments socialement exclus de la société » (PNPS du Lesotho, 2014). Très peu de politiques nationales mettent l'accent sur le fait que la protection sociale concerne tout le monde – « la population tout entière » (PNPS de la Gambie, 2015) – et pas seulement les groupes pauvres et vulnérables.

L'assistance sociale est également spécifiquement définie dans certaines politiques africaines, par exemple celle du Zimbabwe – « l'assistance sociale

est une forme de sécurité sociale non contributive qui est financée par les recettes publiques » (Cadre de la PNPS du Zimbabwe, 2016). L'assistance sociale fait référence aux transferts en espèces contre nourriture – « transferts en espèces ou en nature non contributifs, réguliers et prévisibles » (PFSP de la Sierra Leone, 2009) – mais peut également s'étendre aux travaux publics, aux subventions de santé et aux dispenses de droits pour les services sociaux de base.

Outre la définition de la protection sociale et de l'assistance sociale, la plupart des documents de SNPS et de PNPS africains s'inspirent des cadres conceptuels de la littérature internationale. Quatre cadres sont particulièrement populaires.

La gestion des risques sociaux (GRS) dominait la réflexion sur la protection sociale au début des années 2000. La GRS conçoit la protection sociale comme un ensemble de mécanismes de filets sociaux destinés à atténuer l'éventail de risques et de chocs (naturels, économiques, sanitaires et politiques) auxquels les personnes sont confrontées, par le biais d'interventions publiques dont l'assistance sociale et l'assurance sociale. Parmi les pays qui mettent l'accent sur la gestion des risques dans leur PNPS ou leur SNPS figurent le Bénin, le Cabo Verde et la République centrafricaine.

L'approche du cycle de vie ventile les besoins de protection sociale par étape de la vie, en reconnaissant que les sources de vulnérabilité sont différentes pour les enfants, les adultes en âge de travailler et les personnes âgées. Elle identifie des instruments de protection sociale appropriés pour chaque groupe et chaque source de vulnérabilité – allocations pour enfants, pensions pour personnes âgées, etc. Le Lesotho, le Mali, la Mauritanie, Maurice, le Mozambique, la Zambie et Zanzibar privilégient l'approche fondée sur le cycle de vie dans leurs stratégies de protection sociale.

La protection sociale transformatrice (PST) ajoute une quatrième composante (la « transformation ») aux trois piliers que sont l'assistance sociale (la

« protection »), l'assurance sociale (la « prévention ») et le soutien aux moyens de subsistance (la « promotion »). La PNPS du Niger (2011) explique que la PST vise à « transformer les systèmes d'inégalités qui maintiennent les pauvres dans la pauvreté... par le renforcement du statut social et des droits des personnes exclues et marginalisées ». Au moins 12 pays d'Afrique ont intégré la PST dans leur PNPS ou leur SNPS.

Le **socle de protection sociale (SPS)** cengage tous les États membres de la Conférence internationale du Travail à mettre en œuvre quatre garanties : la sécurité du revenu pour tous les enfants, les personnes en âge de travailler et les personnes âgées, et l'accès pour tous aux soins de santé essentiels. Le SPS est une approche fondée sur les droits qui vise à atteindre la couverture universelle en matière de protection sociale, un objectif sur lequel les gouvernements sont souvent réticents à s'engager, sauf sur la base d'une « réalisation progressive » dans le temps – 10 ans au Ghana ou 15 ans au Rwanda, par exemple. La Côte d'Ivoire a déjà adopté le SPS.

Ces cadres conceptuels ne se contredisent pas, ils sont complémentaires. Par exemple, le socle de protection sociale ventile le droit à la protection sociale par étape de vie. Plusieurs pays s'appuient sur deux, voire trois de ces cadres pour élaborer leur stratégie de protection sociale. Le Kenya combine la PST (« législation contre la discrimination ») avec le SPS (« un ensemble minimum universel »). La Gambie et le Nigeria combinent l'approche du cycle de vie, la protection sociale transformatrice et le socle de protection sociale.

Les disparités régionales

Bien que l'Afrique ait connu une expansion considérable et rapide des investissements dans les programmes d'assistance sociale au cours des deux dernières décennies, les progrès sont inégaux d'un pays à l'autre et chaque sous-région a suivi une trajectoire différente. De façon générale, l'assistance sociale est plus avancée en Afrique de l'Est et en

Afrique australe, moins avancée en Afrique de l'Ouest et en retard en Afrique centrale. L'Afrique du Nord a suivi une voie différente de celle de l'Afrique subsaharienne. Ces disparités reflètent les différents passés coloniaux et l'engagement contemporain des agences internationales de développement. Elles révèlent aussi les objectifs nationaux de politique sociale et les attitudes vis-à-vis de l'investissement public dans le secteur du « bien-être » par rapport au secteur « productif ».

La plupart des pays d'Afrique australe gèrent des transferts en espèces catégoriels en faveur de groupes démographiques vulnérables (allocations familiales, pensions d'invalidité, pensions sociales) en suivant l'exemple de l'Afrique du Sud, qui a lancé les pensions sociales dans les années 1920, suivie plus tard par la Namibie, le Botswana et Maurice. Au milieu des années 2000, le Lesotho et Eswatini (ancien Swaziland) ont également mis en place des pensions sociales pour soutenir les personnes âgées qui s'occupaient des enfants orphelins du sida. En 1998, l'Afrique du Sud a lancé une allocation pour enfants à charge (Child Support Grant) – aujourd'hui le programme d'assistance sociale le plus important d'Afrique – en réponse à la racialisation de la pauvreté après l'apartheid. Ces régimes sont pour la plupart financés par les taxes intérieures, avec une faible implication des agences internationales. Deux pays lusophones d'Afrique australe (l'Angola et le Mozambique) ont adopté une loi sur la protection sociale.

En Afrique de l'Est, l'assistance sociale est née d'une longue histoire d'insécurité alimentaire et de crises alimentaires, les transferts monétaires ayant été introduits relativement récemment pour remplacer l'aide alimentaire d'urgence ou les programmes d'aide alimentaire. Des programmes de « filet de sécurité productif » à grande échelle ont été introduits dans les années 2000 par les gouvernements de l'Éthiopie, du Kenya et du Rwanda, pour réduire l'insécurité alimentaire et promouvoir l'inclusion productive. Les contributions à la conception initiale et les premiers financements ont été fournis par les partenaires internationaux au développement.

Dans plusieurs pays francophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, le droit à la protection sociale est inscrit dans la constitution nationale et s'entend comme une manifestation de solidarité sociale et de cohésion sociale. Toutefois, ce droit est rarement justiciable, comme partout ailleurs en Afrique. Le nombre de programmes d'assistance sociale en vigueur à l'échelle nationale dans ces régions est relativement faible, surtout en Afrique centrale, très peu touchée par la récente vague de protection sociale.

En Afrique du Nord, l'assistance sociale a longtemps été dominée par les subventions universelles pour la nourriture et le carburant, avec une certaine redistribution aux pauvres par le biais de diverses formes de charité islamique. Récemment, les subventions universelles ont commencé à être progressivement supprimées dans ces pays, laissant la place à des transferts en espèces ciblés, tandis que certains gouvernements ont officialisé la collecte et l'allocation des contributions religieuses telles que la zakat. Au Soudan par exemple, le ministère du Bien-être social et de la Sécurité sociale gère un fonds national de la zakat.

Les cadres juridiques

Le cadre juridique est une composante essentielle de tout système de protection sociale bien développé. La protection sociale et l'assistance sociale en Afrique sont de plus en plus étayées par les législations nationales, la ratification des conventions internationales pertinentes, les références à la protection sociale dans les constitutions, les politiques ou les stratégies de protection sociale, des lois qui confèrent le droit à la protection sociale et des mécanismes de responsabilité sociale qui permettent aux citoyens de faire valoir ce droit.

Les constitutions africaines

La plupart des constitutions africaines se réfèrent à la protection sociale, à l'assistance sociale, à la sécurité sociale ou au bien-être social. Plusieurs constitutions incluent une garantie spécifique :

« L'État assure une sécurité sociale appropriée aux personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge » (Kenya, 2010). Dans certaines constitutions récentes, cette garantie prend la forme d'un droit : « Toute personne a droit à la sécurité sociale pour sa protection... dans toutes les situations d'insuffisance ou de diminution de ses moyens de subsistance ou de sa capacité à travailler » (Cabo Verde, 2010). « L'État... garantit le droit à l'assistance sociale conformément à la loi » (Tunisie, 2014). La plupart des constitutions africaines précisent quels sont les « groupes vulnérables » qui ont besoin de protection sociale ou d'assistance sociale. Ces groupes incluent généralement les enfants, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées.

Les constitutions sont essentielles, car elles incarnent les valeurs de la société. En 2004, un arrêt de la Cour constitutionnelle a expliqué pourquoi le droit à l'assistance sociale était inscrit dans la Constitution de l'Afrique du Sud. « Une société doit s'efforcer de faire en sorte que les premières nécessités de la vie soient accessibles à tous si elle veut être une société fondée sur la dignité humaine, la liberté et l'égalité » (SAFLI, 2014 : 33).

Mais les dispositions constitutionnelles ne sont pas nécessairement exécutoires ni justiciables. Parfois, les droits économiques, sociaux et culturels sont formulés comme des objectifs ou des principes directeurs non contraignants, à moins qu'une législation appropriée ne soit adoptée par le Parlement. Par ailleurs, comme la pleine réalisation de droits comme l'assistance sociale peut s'avérer très coûteuse pour l'État, ces droits sont souvent assujettis au principe de la « réalisation progressive », ce qui signifie qu'ils ne sont accordés que lorsque le gouvernement estime en avoir les moyens. La Constitution éthiopienne (1994) stipule que l'État « doit s'efforcer d'assurer à tous les Éthiopiens l'accès à... la sécurité sociale... dans la mesure où les ressources du pays le permettent ».

Les législations nationales

Les dispositions constitutionnelles relatives à l'assistance sociale sont de plus en plus transposées dans la législation. La reconnaissance par la Constitution de l'Afrique du Sud en 1996 que « toute personne a le droit d'avoir accès à la sécurité sociale, y compris à une assistance sociale appropriée si elle n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge » a été suivie par l'adoption en 2004 de la loi sur l'assistance sociale. De même, au Kenya, la garantie constitutionnelle relative à la protection sociale de 2010 a été suivie par l'adoption de la loi sur l'assistance sociale en 2013.

L'instauration d'un cadre juridique pour l'assistance sociale permet aux droits abstraits d'acquérir une force exécutoire. Une loi détaillée relative à l'assistance sociale précise, entre autres, les critères d'admissibilité, les procédures d'enregistrement, les prestations payables et les mécanismes d'appel. D'autre part, l'assistance sociale peut être mise en œuvre sans aucun fondement juridique. Des projets pilotes ont souvent été lancés (avec un soutien extérieur dans la plupart des cas) et maintenus pendant plusieurs années – certains se sont même étendus au niveau national – en l'absence de tout cadre juridique. Ce n'est pas l'idéal, car cela n'octroie aux participants au programme aucun droit ni aucune protection juridique. Lorsqu'un programme est soutenu par une loi, il est moins facile d'y mettre un terme.

Lorsque le droit à l'assistance sociale est inscrit dans la législation, celle-ci fournit une base juridique pour étendre ces droits. En Afrique du Sud, par exemple, les contestations de la société civile concernant la définition juridique de l'enfant ont poussé le gouvernement à relever l'âge d'admissibilité à la pension alimentaire pour les enfants de moins de 7 ans à 18 ans.

Les pays lusophones africains ont tendance à favoriser l'adoption d'une législation en matière de protection sociale : d'abord une loi-cadre, puis des lois spécifiques régissant l'assistance sociale.

L'Angola a promulgué sa loi-cadre sur la sécurité sociale en 2003, puis une loi fondamentale sur la protection sociale en 2004. Au Cabo Verde, la loi sur la sécurité sociale a été adoptée en 2001, suivie par la loi fondamentale sur la protection sociale en 2013. Le Mozambique a promulgué une loi sur la protection sociale en 2007, puis des règlements sur la sécurité sociale de base (couvrant les régimes d'assistance sociale) en 2009.

La législation est également un indicateur important de l'appropriation nationale parce qu'elle symbolise la solidarité sociale, en particulier avec les régimes universels tels que les pensions sociales pour toutes les personnes âgées ou l'assurance maladie pour tous. La couverture universelle et l'inclusivité peuvent aussi être réalisées en promulguant une loi qui combine l'assurance sociale contributive et l'assistance sociale non contributive, comme c'est le cas au Gabon avec le Code de protection sociale de 2017.

Dans plusieurs pays, le concept de la protection sociale recouvre les services sociaux en plus de l'assurance sociale et de l'assistance sociale. De même, certaines lois sur la protection sociale se réfèrent non seulement aux prestations monétaires (par exemple les transferts monétaires) pour réduire la pauvreté, mais aussi à d'autres objectifs comme l'inclusion sociale. La Tunisie, par exemple, a promulgué une loi sur les centres de protection sociale en 2011 pour les sans-abri et les enfants à risque, tandis que Maurice a adopté sa loi sur l'intégration sociale et l'autonomisation en 2016, qui vise à « renforcer la justice sociale et l'unité nationale, l'intégration sociale et l'autonomisation des personnes vivant dans la pauvreté absolue ».

Droit international et instruments régionaux

La reconnaissance de la protection sociale comme un droit découle de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948, qui établit le droit de tous à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant. Ces droits ont trois composantes : l'assistance sociale (pour l'alimentation,

l'habillement, le logement et les autres besoins essentiels), les services sociaux (comme les soins médicaux) et la sécurité sociale (l'assurance en cas de chômage, de départ à la retraite, etc.). Les Nations Unies ont donné corps à la DUDH en 1966 avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui a été ratifié par 50 pays africains. Parmi les autres instruments pertinents des Nations Unies qui ont été ratifiés par la plupart des pays africains figurent la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Les normes mondiales en matière de protection sociale découlent de la Convention de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952, ratifiée par sept pays africains seulement, mais dont le cadre a été intégré dans la plupart des systèmes de protection sociale en Afrique. Plus récemment, la recommandation de l'OIT sur les socles de protection sociale de 2012 a défini un ensemble minimum de garanties – sécurité du revenu et soins de santé pour tous les enfants, les adultes en âge de travailler et les personnes âgées – qui ont déjà été intégrées dans plusieurs politiques nationales de protection sociale en Afrique.

À l'échelle du continent, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de l'Union africaine (1981), ratifiée par l'ensemble des 55 États membres de l'UA, précise un certain nombre de droits qui font implicitement référence à la protection sociale, notamment le droit à l'alimentation, le droit à la santé et le droit à la protection de la famille. Le Cadre de politique sociale pour l'Afrique de l'UA de 2008 a souligné la nécessité d'instaurer un « ensemble minimum de prestations de base en matière de protection sociale » pour les groupes vulnérables – « les enfants, les travailleurs informels, les chômeurs, les personnes âgées et les personnes handicapées » –, principalement en étendant les régimes d'assurance sociale, les services de bien-être social et les transferts monétaires non contributifs. En 2015, le

Conseil exécutif de l'UA a demandé à la Commission de l'UA d'élaborer un Protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des citoyens à la protection sociale et à la sécurité sociale. Plusieurs chartes ont ainsi été rédigées qui mentionnent explicitement les droits à l'assistance sociale en Afrique, en particulier pour les jeunes (2006), les personnes déplacées (2009), les personnes âgées (2016) et les personnes handicapées (2018).

Les communautés économiques régionales (CER) africaines élaborent leurs propres instruments de protection sociale. La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) a ainsi adopté le Plan stratégique de la CAE pour le genre, la jeunesse, l'enfance, la protection sociale et le développement communautaire (2012), le Cadre politique de développement social de la CAE (2013) et la Politique de l'enfance de la CAE (2016). Dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le Code de la sécurité sociale (2008) et le Protocole sur l'emploi et le travail (2014) précisent tous deux que les États membres doivent fournir une assistance sociale à quiconque ne dispose pas des moyens de subsistance suffisants. En Afrique du Nord, la Déclaration de Tunis sur la justice sociale dans les pays arabes (2014) engage les pays à étendre la protection sociale. En Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, un Communiqué de la Conférence internationale sur la pauvreté et la protection sociale des enfants (2015) plaide en faveur de l'élaboration de politiques nationales de protection sociale fondées sur le socle de protection sociale.

Les mécanismes de responsabilité sociale

Les mécanismes de responsabilité sociale permettent aux citoyens et à la société civile de demander des comptes aux gouvernements, y compris pour obtenir une assistance sociale, en particulier (mais pas seulement) lorsque le droit à la protection sociale est inscrit dans la constitution et promulgué dans la législation. La responsabilité sociale démocratise la protection sociale ; c'est la raison pour laquelle ces mécanismes sont plus répandus dans les pays où les

gouvernements réagissent aux protestations et où l'activisme de la société civile est toléré plutôt que réprimé.

Certaines institutions de responsabilité sociale sont établies par les gouvernements eux-mêmes, par exemple le Cadre pour le renforcement des partenariats citoyens-gouvernement pour le suivi des prestations de services de première ligne en Afrique du Sud. En Éthiopie, le Programme d'expansion de la responsabilité sociale utilise des outils tels que la carte de notation communautaire et la fiche de rendement du citoyen pour surveiller la prestation et améliorer la qualité de l'assistance sociale et des autres services, tout en rendant le gouvernement plus sensible aux besoins exprimés localement.

Certains programmes d'assistance sociale ont intégré des mécanismes de responsabilisation, tels que des procédures de réclamation qui permettent non seulement aux bénéficiaires de soumettre une plainte s'ils ne reçoivent pas leurs paiements intégralement et à temps, mais aussi aux non bénéficiaires de faire valoir qu'ils ont été injustement exclus. Ce type de dispositif s'aligne sur la Convention de l'OIT sur la sécurité sociale de 1952, qui prévoit que : « Tout requérant doit avoir le droit de former appel en cas de refus de la prestation ou de contestation sur sa qualité ou sa quantité ».

Ces droits au niveau des programmes sont en train de se généraliser sur le continent africain. Au Ghana, le Programme de revenu de subsistance contre la pauvreté (Livelihood Empowerment Against Poverty – LEAP) comporte des comités communautaires de mise en œuvre du LEAP qui permettent aux citoyens de participer activement aux décisions de programmation plutôt que d'être des bénéficiaires passifs. Dans d'autres cas, des acteurs extérieurs conçoivent des mécanismes de responsabilisation spécifiquement adaptés aux programmes qu'ils soutiennent. Le Programme de filet social contre la faim du Kenya s'est doté d'une Charte des droits et responsabilités, et des comités des droits des

bénéficiaires au niveau communautaire ont été mis en place par l'ONG HelpAge International.

L'institutionnalisation de l'assistance sociale

Si les cadres juridiques créent un droit à l'assistance sociale, les institutions jouent un rôle déterminant dans la réalisation de ce droit et la manière dont il est exercé. Des structures gouvernementales efficaces, y compris un ministère ou un organisme désigné, ainsi que des règles transparentes et l'obligation de rendre compte, garantissent que l'assistance sociale parvient aux bonnes personnes en intégralité et en temps voulu, ce qui permet aux bénéficiaires de mieux planifier, investir et récolter les fruits d'une sécurité accrue.

Les gouvernements africains prennent de plus en plus l'initiative d'élargir l'assistance sociale, non seulement en augmentant le nombre de programmes, mais aussi en les faisant passer de petits projets temporaires à des programmes permanents d'envergure nationale. Parallèlement à cette expansion, les gouvernements mettent en place des institutions et des structures administratives pour gérer l'assistance sociale. Bon nombre d'entre eux ont également mis sur pied des stratégies nationales de protection sociale, adopté des lois pertinentes et alloué davantage de fonds nationaux à l'assistance sociale.

Il n'existe pas de voie unique vers la création d'institutions stables et permanentes pour l'assistance sociale. Certains pays commencent par promulguer des lois avant d'élaborer une stratégie nationale qui est mise en œuvre par un appareil d'État en pleine évolution. D'autres n'ont jamais développé de stratégie, mais disposent d'un système de protection sociale solide, étayé par la législation nationale. D'autres encore prennent le relais de programmes initialement portés par les partenaires au développement et créent des institutions pour les intégrer dans les structures nationales.

Le présent rapport examine plusieurs dimensions de l'institutionnalisation de l'assistance sociale : la



PATRICK MUCHENA



RAB

Terraristikbörse

coordination, la prestation de l'assistance sociale à différents niveaux de gouvernement, la capacité organisationnelle et les fonctions administratives essentielles comme le ciblage et les méthodes de paiement.

La coordination institutionnelle

La coordination des politiques de protection sociale et des programmes d'assistance sociale, ainsi que – étant donné la nature interdisciplinaire de la protection sociale – les liens avec les secteurs concernés (par exemple la santé, l'éducation, l'agriculture), sont essentiels pour maximiser l'efficacité et le rendement. La coordination institutionnelle comprend deux dimensions – la supervision ou la surveillance politique et la coordination administrative intersectorielle au niveau des programmes.

La création d'un ministère ou d'un organisme responsable de la cohérence des politiques et de la supervision du portefeuille de l'assistance sociale est l'un des marqueurs de l'institutionnalisation. Plus ce type d'organisme a de pouvoir, plus il a d'autorité et de capacité de rassemblement vis-à-vis des autres ministères et plus le système est efficace. Parmi les pays africains ayant créé récemment un ministère de la Protection sociale figurent l'Égypte, le Ghana, le Kenya et Madagascar. S'ils donnent au secteur plus d'importance et de visibilité au sein du gouvernement, ces ministères exercent souvent une autorité limitée. Dans d'autres cas, des ministères plus forts gèrent l'assistance sociale. Au Lesotho par exemple, la pension de vieillesse est gérée par le ministère des Finances. Certains pays mettent en place une architecture interministérielle pour faciliter la coordination de la protection sociale au sein du gouvernement (comme le Bénin, le Burkina Faso et le Sénégal).

L'examen des structures institutionnelles donne des informations importantes sur les efforts déployés par les gouvernements pour intégrer la gestion de l'assistance sociale dans leurs structures et

leurs capacités. La coordination du portefeuille de l'assistance sociale implique une administration intersectorielle pour harmoniser les différents programmes et introduire des outils et processus de gestion (comme une base de données unifiée ou un « registre unique »). La création d'un ministère ou d'un organisme s'accompagne d'un mandat, d'un budget, de rôles et de responsabilités clairement définis et de capacités de mise en œuvre. Dans plusieurs pays (comme le Mozambique, les Seychelles, l'Afrique du Sud et la Tanzanie), les programmes d'assistance sociale sont mis en œuvre par l'intermédiaire d'un organisme semi-autonome unique. Dans d'autres, ils sont gérés par une agence publique rattachée à un ministère (au Kenya) ou par une société de conseil privée (en Ouganda). De nombreux pays mettent au point des systèmes d'information intégrés qui favorisent la coordination et l'harmonisation des programmes d'assistance sociale. L'assistance technique fournie à cette fin par les partenaires au développement est précieuse, mais peut entraver les efforts de coordination si elle crée des structures parallèles dont les responsabilités ne sont pas clairement définies.

Structures et capacités organisationnelles

Différents niveaux de gouvernement sont impliqués dans la mise en œuvre des programmes d'assistance sociale, de l'échelon central à l'échelon local, ce qui nécessite une coordination transversale des structures organisationnelles. Bien que la plupart des programmes soient gérés de façon centralisée, les autorités locales jouent un rôle important dans la prestation de l'assistance sociale (par exemple dans le ciblage, l'enregistrement des participants, les paiements et la gestion des cas), de par leur proximité avec les communautés. Dans le PNPS de l'Éthiopie, une coordination verticale s'opère entre le niveau fédéral et le niveau national, tandis que la mise en œuvre se fait au niveau local, où des groupes de travail composés de diverses parties prenantes (autorités locales, organisations de la société civile (OSC), travailleurs sociaux, agents de santé) supervisent l'exécution des programmes. Cependant, la décision politique d'instaurer une

coordination entre les différents niveaux n'est pas toujours suivie de l'allocation des ressources nécessaires et de la délégation du pouvoir de décision. Une décentralisation lente ou partielle, une hiérarchie et des responsabilités peu claires, un flux d'information limité entre l'autorité centrale et les instances locales et des ressources financières et humaines insuffisantes peuvent nuire à l'efficacité de la prestation de l'assistance sociale.

Les politiques et les stratégies fournissent l'orientation globale et les objectifs généraux de l'assistance sociale, tandis que les structures organisationnelles constituent l'épine dorsale permettant d'exécuter ce mandat. Toutefois, l'efficacité et la qualité de l'exécution des programmes dépendent des capacités des organisations responsables. La capacité organisationnelle est déterminée par le contexte socioéconomique, l'économie politique, la maturité du secteur public, la dotation en ressources humaines et budgétaires et les infrastructures (l'architecture bancaire et des TIC, l'utilisation de la téléphonie mobile et les registres d'état civil).

La pénurie de personnel et le manque de compétences, en particulier au niveau local, sont des problèmes courants. D'un côté, le nombre limité de travailleurs sociaux peut entraîner une dépendance à l'égard des bénévoles, ce qui nuit à l'objectif d'institutionnalisation de l'assistance sociale au sein des structures gouvernementales. De l'autre, si des fonctionnaires, comme les travailleurs sociaux, sont affectés à des tâches comme l'administration des paiements de transfert en espèces, cela peut compromettre leur capacité d'exercer leurs fonctions essentielles, comme la gestion des cas et la protection des enfants. L'influence politique exercée sur la dotation en personnel, la lenteur des processus de recrutement, l'absence d'incitations et le taux élevé de rotation du personnel sont autant de facteurs qui contribuent aux contraintes majeures qui pèsent sur les capacités des systèmes d'assistance sociale.

Bon nombre de gouvernements ne disposent pas des ressources matérielles de base adéquates (bureaux, ordinateurs, véhicules) pour gérer efficacement les programmes d'assistance sociale. Les coûts administratifs par bénéficiaire tendent à diminuer au fil du temps, mais les pays ont souvent du mal à allouer directement des fonds pour renforcer leurs capacités administratives et ils comptent sur les partenaires au développement pour assumer ces coûts opérationnels.

Principales fonctions administratives

Les fonctions administratives nécessaires à la prestation de l'assistance sociale comprennent le ciblage, l'enregistrement des participants et les systèmes de paiement.

Le ciblage : À partir du moment où l'assistance sociale vise à fournir un soutien à des groupes spécifiques de personnes, il est indispensable de pouvoir identifier précisément les individus et les ménages admissibles. Le ciblage de la pauvreté est controversé parce que les erreurs d'exclusion sont quasiment inévitables, en particulier dans les communautés où les niveaux de pauvreté sont élevés et où il est difficile d'établir une distinction claire entre pauvres et non pauvres. La plupart des pays recourent à des méthodes mixtes pour déterminer l'admissibilité à l'assistance sociale en s'appuyant sur l'évaluation de la pauvreté (examen des ressources ou évaluation indirecte des ressources) ainsi que sur des catégories démographiques (par exemple les personnes âgées ou les personnes handicapées) ou géographiques (toutes les personnes pauvres dans un district donné). Les communautés sont souvent impliquées dans ce processus, soit en identifiant leurs membres pauvres, soit en validant des listes compilées à l'aide d'autres mécanismes de ciblage.

L'enregistrement des participants : Il existe différents mécanismes pour enregistrer les participants admissibles à l'assistance sociale. L'enregistrement sur demande semble le moyen le plus efficace car le plus pratique, mais il exige que les structures et les processus soient disponibles

en permanence, ce qui dépasse les capacités de nombreux pays. L'enregistrement basé sur le recensement comporte le risque d'erreur d'exclusion, car les données du recensement ne sont collectées qu'à de longs intervalles. Les registres uniques constituent une innovation intéressante. Ils centralisent les données des participants dans une base de données unifiée qui peut être utilisée par divers programmes, ce qui réduit les chevauchements et les coûts administratifs, tout en renforçant la coordination horizontale (entre les programmes et les secteurs) et la coordination verticale (entre les niveaux administratifs). Certains pays utilisent les systèmes de cartes d'identité nationales pour créer un système d'identification discret pour les programmes d'assistance sociale, souvent à l'aide de données biométriques (c'est le cas notamment du Ghana, de la Namibie et de l'Afrique du Sud). Toutes ces approches se heurtent à des difficultés en matière de gestion des données et de respect de la vie privée.

Les systèmes de paiement : Au moins dans un premier temps, les prestations d'assistance sociale sont presque toujours versées manuellement, généralement par des fonctionnaires. Cela peut créer des problèmes, notamment la surcharge de travail du personnel et son détournement des tâches principales, les risques de corruption et les retards ou les irrégularités de paiements lorsque le système de décaissement du gouvernement est trop bureaucratique ou connaît des problèmes de trésorerie. Pour ces raisons, et à des fins d'efficacité, de nombreux gouvernements passent à des systèmes électroniques, tels que les banques mobiles, les paiements électroniques ou les cartes prépayées. Le versement des prestations tend ainsi à être externalisé vers le secteur privé (banques ou sociétés de téléphonie mobile), ce qui a ses propres avantages et risques. La technologie requise (par exemple, les distributeurs automatiques de billets, la couverture du réseau) peut ne pas être accessible à tous les participants au programme, les frais bancaires peuvent amoindrir la valeur des transferts et les entreprises privées peuvent faire un mauvais

usage des données à caractère personnel. En outre, les gouvernements doivent disposer de capacités internes efficaces pour superviser les prestataires de services de paiement, comme c'est le cas en Ouganda.

Financer l'assistance sociale

Un autre marqueur du renforcement de l'institutionnalisation de l'assistance sociale en Afrique est la contribution de plus en plus importante du financement national à ces programmes, qui dépasse désormais les dépenses des partenaires au développement dans de nombreux pays. Toutefois, la question du financement reste un défi majeur en raison des déficits des finances publiques. L'expansion continue de l'assistance sociale exige une stratégie pour créer une marge de manœuvre budgétaire adéquate. Cette section passe en revue les composantes de base des finances publiques (les recettes et les dépenses publiques), puis analyse les tendances récentes des dépenses d'assistance sociale en Afrique avant de se pencher sur les options de politique budgétaire permettant de lever des recettes supplémentaires pour les programmes d'assistance sociale.

Recettes et dépenses publiques

Les recettes publiques proviennent de sources fiscales et non fiscales. En Afrique, les principales composantes des recettes fiscales sont, par ordre d'importance, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les taxes sur des biens et services spécifiques, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. Le poids de chaque composante varie selon les pays. Par exemple, en 2015, la contribution de l'impôt sur le revenu aux recettes fiscales totales allait de 0,3 % en Tunisie à 33,4 % en Afrique du Sud.

Le ratio impôts/PIB (recettes fiscales en proportion du PIB) est un indicateur sensible de la contribution du recouvrement de l'impôt aux finances publiques. Selon les données disponibles entre 2010 et 2015, la moyenne pour le continent était de 17,8 %, soit la moitié de celle obtenue par les pays de l'OCDE. Ce ratio peut être très faible dans certains pays. En

2015, le ratio impôts/PIB au Nigeria, par exemple, était de 1,5 % seulement, contredisant une tendance observée selon laquelle les pays riches en ressources naturelles prélèvent généralement plus d'impôts.

En Afrique, les recettes non fiscales contribuent pour 11 % aux recettes publiques. Il existe différentes tendances liées à divers types de revenus, comme les subventions, la vente de biens et de services, les revenus immobiliers, les loyers, les redevances, les intérêts et les dividendes. Alors que les dons constituent une composante majeure des recettes non fiscales au Sénégal et au Rwanda, les ventes de biens et de services sont dominantes à Maurice et au Maroc.

Les dépenses publiques représentent le coût du financement des activités gouvernementales, y compris l'assistance sociale. En 2012, les dépenses publiques s'élevaient à 28,5 % du PIB dans 34 pays africains, contre 25 % en 2000. Là encore, il existe d'importantes disparités entre les pays. En 2012, les dépenses publiques de la Guinée-Bissau étaient inférieures à 2 % du PIB, alors qu'elles dépassaient 62 % au Lesotho.

Si l'on observe l'équilibre global entre recettes et dépenses, les pays africains affichent des dépenses publiques plus élevées que les recettes publiques, ce qui engendre des déficits persistants des finances publiques. En 2014, la quasi-totalité des 24 pays pour lesquels on dispose de données présentaient un solde négatif entre les recettes et les dépenses.

Les dépenses de l'assistance sociale

La défense, l'éducation et la santé figurent généralement parmi les cinq dépenses principales des gouvernements africains. L'assistance sociale n'en fait pas partie; elle reçoit habituellement des fonds discrétionnaires après des affectations non discrétionnaires comme le service de la dette. Il existe une forte disparité parmi les 36 pays observés, où les dépenses d'assistance sociale en 2014-2015 ont diminué de 0,02 % du PIB (Tchad) à 5,55 % (Afrique du Sud) du PIB.

Ce rapport présente un indicateur des dépenses d'assistance sociale par personne pauvre permettant d'évaluer l'importance de l'assistance sociale dans les programmes des gouvernements, ainsi que les besoins réels d'assistance sociale dans un pays donné. Une personne pauvre est définie comme une personne dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté de 1,90 dollar US par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA). Les disparités entre les pays sont considérables, mais sans qu'il y ait de corrélation avec les régions ou la présence de réserves pétrolières ou minérales. On observe trois ensembles de pays au regard de leurs dépenses annuelles sur la période 2010-2015 :

- 1) Les pays qui dépensent beaucoup (entre 1000 et 36 000 dollars US), dont Maurice, les Seychelles, l'Afrique du Sud et la Tunisie ;
- 2) Les pays qui dépensent modérément (entre 14 et 146 dollars US), dont le Bénin, les Comores, l'Égypte, l'Éthiopie, le Ghana, le Lesotho, le Rwanda et le Sénégal ;
- 3) Et enfin, 19 pays qui dépensent peu, c'est-à-dire moins de 9 dollars US par personne pauvre chaque année.

Les partenaires au développement – les organismes multilatéraux et bilatéraux – représentent une autre source cruciale de financement de l'assistance sociale dans de nombreux pays. Plus l'engagement politique en faveur de l'assistance sociale s'accroît, plus le financement national augmente, jusqu'à dépasser le financement des partenaires au développement. Au cours de la période 2013-2015, les contributions nationales aux programmes de transferts en espèces ont été multipliées par trois en Zambie et par deux au Rwanda, au Kenya et au Ghana. Les budgets gouvernementaux de l'assistance sociale tendent à donner la priorité aux personnes âgées, puis aux enfants, aux personnes handicapées et enfin aux adultes et aux jeunes, qui sont souvent négligés. D'un autre côté, les programmes de travaux publics qui ciblent les jeunes et les adultes prévoient des

transferts individuels en espèces plus élevés que les transferts en espèces vers d'autres groupes.

Augmenter la marge de manœuvre budgétaire de l'assistance sociale

Malgré les investissements croissants des gouvernements, les programmes d'assistance sociale ne sont pas prioritaires dans les budgets publics de la plupart des pays africains. Par conséquent, il faudrait envisager des stratégies pour accroître la capacité de l'État à financer l'assistance sociale, par exemple en améliorant l'efficacité du recouvrement de l'impôt, en élargissant l'assiette fiscale ou en modifiant les taux d'imposition. Une autre solution consisterait à introduire de nouvelles taxes, mais cette option reçoit rarement un grand soutien politique.

En général, les pays africains ont une faible capacité de recouvrement de l'impôt, notamment en raison de l'importance du secteur informel, qui laisse un très petit nombre de contribuables. Cela a des répercussions sur les dépenses de l'État dans tous les domaines et sur les impôts dominants utilisés pour financer les programmes sociaux. Une faible capacité de perception de l'impôt a tendance à favoriser la taxation des biens de consommation (par exemple la TVA) par rapport à l'impôt sur le revenu, car la première a généralement des effets dissuasifs et des coûts administratifs moins élevés. Toutefois, cette préférence impose un lourd fardeau aux familles pauvres et exacerbe les inégalités, puisque les taxes sur les biens de consommation sont régressives (contrairement à l'impôt sur le revenu qui est progressif). Le fait que les pauvres contribuent aux recettes publiques par le biais des taxes sur les biens de consommation, même s'ils ne paient pas d'impôt sur le revenu, est un argument de poids en faveur d'une augmentation des dépenses publiques pour l'assistance sociale des pauvres. L'Afrique du Sud, le Botswana et la Zambie ont réduit la différence d'effort fiscal entre ces deux types d'impôts, ce qui permet une utilisation significative de l'impôt sur le revenu dans les recettes publiques tout en ancrant l'assistance sociale dans une stratégie fiscale progressive.





Contrairement aux idées reçues, le financement national de l'assistance sociale dépasse désormais le financement des partenaires au développement dans de nombreux pays d'Afrique. Néanmoins, l'aide publique au développement (APD) est encore couramment utilisée comme source de financement de l'assistance sociale. Le risque est que la dépendance à l'égard du financement extérieur entrave la mobilisation des ressources intérieures et le développement institutionnel. Des effets positifs de l'APD ont été constatés sur le lancement et l'extension des programmes d'assistance sociale, sur des aspects techniques tels que la conception des politiques de protection sociale et sur la prise en charge des coûts initiaux de mise en place des systèmes et des institutions. Toutefois, l'aide internationale ne contribue que modestement aux coûts récurrents des transferts sociaux en espèces, surtout à long terme.

La réduction des flux financiers illicites et l'évasion fiscale sont des leviers clés pour améliorer la capacité de recouvrement de l'impôt. Ils sont particulièrement répandus dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, qui ont tendance à combiner la disponibilité de ressources économiques avec des capacités institutionnelles limitées en matière de surveillance et de contrôle. Entre 2003 et 2012, on estime que le total des sorties illicites de capitaux de l'Afrique a largement dépassé les apports de l'APD.

La réaffectation des budgets d'autres secteurs et la baisse des subventions peuvent également accroître la marge de manœuvre budgétaire pour l'assistance sociale. Les réaffectations budgétaires doivent être favorables aux pauvres : la diminution des dépenses dans d'autres secteurs sociaux (santé, éducation) pour financer les transferts sociaux pourrait bien n'engendrer aucun gain net en matière de bien-être, ces secteurs étant tout aussi importants pour le développement humain. Quant à la réduction des subventions, si elle devrait en théorie permettre de dégager des recettes substantielles à affecter à l'assistance sociale, cette stratégie est, en pratique, politiquement risquée et le « dividende des subventions » est rarement redistribué dans son intégralité aux plus pauvres et aux plus vulnérables.

Résumé

Le présent rapport identifie trois vagues de protection sociale formelle en Afrique, notant toutefois que les mécanismes informels de soutien communautaire fonctionnent depuis des siècles sur le continent africain. La première vague de sécurité sociale inspirée des modèles européens a été importée en Afrique pendant la période coloniale, mais il s'agissait principalement d'une assurance sociale pour les fonctionnaires, avec très peu d'assistance sociale pour les pauvres. La deuxième vague de protection sociale s'est répandue à travers l'Afrique à partir de 2000, en mettant l'accent sur l'assistance sociale formelle, notamment les transferts en espèces, comme moyen de réduire la pauvreté. Ces initiatives ont été lancées par des partenaires internationaux au développement qui ont fourni un appui technique et financier à la formulation des politiques, à la conception des programmes et à l'élaboration des systèmes. Au cours de la « troisième vague », les gouvernements africains assument de plus en plus la responsabilité de fournir une assistance sociale à leurs citoyens pauvres et vulnérables.

Dans les déclarations politiques nationales et régionales, l'assistance sociale (ou bien-être social) est entendue comme l'une des deux branches principales de la protection sociale, l'autre étant l'assurance sociale (ou sécurité sociale). L'Union africaine définit la protection sociale comme « une réponse de l'État et de la société pour protéger les citoyens contre les risques, les vulnérabilités et les privations ». Au niveau national, l'assistance sociale est généralement interprétée comme des transferts en espèces ou de denrées alimentaires en direction des groupes pauvres et vulnérables. Plus de la moitié des pays d'Afrique disposent désormais d'une Stratégie ou d'une Politique nationale de protection sociale (SNPS ou PNPS) qui s'inspirent de quatre cadres conceptuels complémentaires : la gestion du risque social, l'approche du cycle de vie, la protection sociale transformatrice et le socle de protection sociale.

Les cadres juridiques consacrent l'assistance sociale en tant que revendication et ouvrent des espaces permettant à l'activisme de la société civile d'étendre son champ d'action. De nombreuses constitutions nationales considèrent la protection sociale comme un droit que l'État est tenu de respecter, mais ce droit n'est pas toujours applicable. Certains pays ont donné effet à ce droit en adoptant des lois, soit sous forme de lois-cadres, soit dans le but de réglementer des programmes spécifiques d'assistance sociale. Bien souvent, ces lois découlent du droit international, à commencer par la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981). À l'heure actuelle, l'Union africaine travaille à l'élaboration d'un Protocole additionnel relatif aux droits des citoyens à la protection sociale et à la sécurité sociale. En complément de ces lois conçues au sommet, les mécanismes de responsabilité sociale sont des initiatives ascendantes qui permettent aux citoyens de s'assurer que les gouvernements fournissent l'assistance sociale et d'autres services de manière efficace et équitable, faisant ainsi des participants des acteurs impliqués et « démocratisant » les programmes d'assistance sociale.

L'institutionnalisation de l'assistance sociale est de plus en plus visible en Afrique. Des politiques et des stratégies ont été adoptées, qui transcendent les cycles politiques. Des projets pilotes fragmentés et à petite échelle, soutenus par les partenaires au développement, ont été intégrés dans les structures gouvernementales, ont pris de l'ampleur et ont atteint une couverture nationale avec l'appui d'un financement national. Une gouvernance et des structures organisationnelles plus stables offrent un large soutien et une certaine légitimité à l'expansion de l'assistance sociale à travers le continent.

Toutefois, la coordination et l'intégration au sein du secteur et dans l'ensemble des gouvernements demeurent extrêmement problématiques. Les capacités des institutions et du personnel responsables doivent être améliorées et les partenaires au développement doivent s'engager

davantage dans le renforcement des capacités à long terme. Le suivi et l'évaluation font cruellement défaut dans de nombreux pays, limitant les capacités de tirer des enseignements et d'affiner la conception et la mise en œuvre de l'assistance sociale dans divers contextes et dans le temps.

Le financement des programmes d'assistance sociale reste un défi majeur pour les pays africains, en raison des déficits des finances publiques et parce que l'assistance sociale est rarement privilégiée dans les allocations de recettes publiques, lesquelles favorisent généralement des secteurs comme la défense, l'éducation et la santé. Néanmoins, après des débuts modestes, le financement national de l'assistance sociale dépasse désormais l'APD versée par les partenaires au développement dans plusieurs pays. La plus grande partie des dépenses d'assistance sociale bénéficie aux personnes âgées, aux enfants et aux personnes handicapées. Les pays doivent créer une marge de manœuvre budgétaire plus importante pour financer l'élargissement de la couverture et consentir des paiements plus généreux pour les programmes d'assistance sociale. Une solution consisterait à augmenter les recettes fiscales, mais cela doit être fait d'une manière qui soit perçue comme juste, qui ne nuise pas aux pauvres et qui soit politiquement acceptable. Parmi les autres options figure la réduction de l'évasion fiscale, des flux financiers illicites et des subventions générales des prix.

Dans l'ensemble, de nombreux signes indiquent que l'assistance sociale est en phase de devenir domestiquée en Afrique. Non seulement les gouvernements assument une part de plus en plus importante du financement des programmes, mais ils publient des politiques, adoptent des lois et mettent en place des institutions qui renforcent la capacité d'exécution et la base des droits des programmes d'assistance sociale. Si ces tendances se poursuivent, on peut s'attendre à ce que les conceptions de l'assistance sociale évoluent en s'inspirant à la fois des riches traditions africaines de solidarité mutuelle et du discours mondial sur les politiques de développement.



*Au service
des peuples
et des nations*

**Programme des Nations Unies
pour le développement**
Bureau régional pour l'Afrique
305 East 47th Street, 5th Floor
New York, NY 10017

<http://www.africa.undp.org>
[@UNDPAfrica](https://twitter.com/UNDPAfrica)



**Siège
de l'Union africaine**
Roosevelt Street W21K19
Addis-Abeba
Éthiopie

<https://au.int>
[@_AfricanUnion](https://twitter.com/_AfricanUnion)