



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives 01



La diversité fait la force: les chemins empruntés par l'Afrique pour améliorer la sécurité sociale

Selon l'AISS, à l'heure où les pays d'Afrique se mobilisent pour améliorer la couverture sociale de la population, la diversité des mécanismes de protection sociale existant sur le continent constitue un atout. Toutefois, l'objectif à plus long terme doit rester la mise sur pied de systèmes de sécurité sociale globaux et complets, accordant une place suffisante au financement contributif.

A l'occasion de l'édition 2014 du Forum régional de la sécurité sociale pour l'Afrique, organisé du 3 au 5 décembre à Casablanca, au Maroc, l'AISS publie un rapport intitulé *Afrique: Approches stratégiques pour renforcer la sécurité sociale*. Ce rapport révèle que les pays d'Afrique, souvent confrontés à une situation économique, sociale et démographique difficile, se caractérisent aussi par la diversité de leurs mécanismes de protection sociale. Cette diversité ouvre la voie à la mise en œuvre de politiques et pratiques innovantes «conçues par et pour l'Afrique», ce qui est une perspective encourageante pour un continent qui cherche à améliorer la sécurité sociale d'une population en expansion. Beaucoup de pays, tels l'Afrique du Sud, le Cabo Verde, le Ghana et le Mozambique, tirent parti de cette diversité pour améliorer le bien-être de leur population.

Les défis à relever par l'Afrique

Comparativement au reste du monde, l'Afrique, en particulier l'Afrique subsaharienne, se distingue par la faiblesse des taux de couverture de la sécurité sociale. Plusieurs facteurs concourent à expliquer cette situation, notamment le niveau de développement des économies africaines, inférieur à celui d'autres économies, l'instabilité politique, un taux de pauvreté élevé, la relative jeunesse des systèmes nationaux de sécurité sociale, l'importance de la population rurale et de l'emploi dans le secteur rural et l'économie informelle, une assiette fiscale réduite et un espace budgétaire limité. A cela s'ajoutent les conséquences institutionnelles, sociales et économiques négatives des catastrophes naturelles, des conflits et des maladies infectieuses ou épidémies telles que le VIH/sida, le paludisme et, dernièrement en Afrique de l'Ouest, le virus Ebola.

Une volonté politique de plus en plus forte

Face à ces défis, l'existence d'un engagement politique fort en faveur d'une extension viable de la couverture effective par les dispositifs de prestations monétaires et d'accès aux soins de santé contribue à renforcer la confiance du public à l'égard de la sécurité sociale africaine. Il est positif que, dans le cadre des avancées

Principaux faits et chiffres²

- Le pourcentage de personnes âgées bénéficiaires d'une pension de vieillesse s'établit à seulement 16,9 pour cent en Afrique subsaharienne et à 36,7 pour cent en Afrique du Nord.
- Le taux de couverture effective de la population active par un dispositif de pension de vieillesse s'établit à 5,9 pour cent de la population active en Afrique subsaharienne et 23,9 pour cent en Afrique du Nord.
- En Afrique, le taux de couverture effective par un régime de protection contre le chômage (régimes contributifs et non contributifs confondus) est inférieur à 3 pour cent.
- En Afrique, moins de 20 pour cent de la population active bénéficie d'une couverture légale par le biais d'un dispositif obligatoire de protection contre les accidents du travail.
- Quelque 80 pour cent de la population d'Afrique subsaharienne est dépourvue de couverture maladie légale.

accomplis sur le plan de l'extension de la couverture, en particulier dans le domaine de la couverture maladie, beaucoup de pays africains aient renoncé aux filets de protection sociale ponctuels au profit de systèmes de protection sociale plus intégrés et plus efficaces. Ainsi, le Rwanda est souvent cité en exemple pour les progrès accomplis dans le domaine des soins de santé. Bien souvent, les efforts déployés ont été officiellement inscrits dans des stratégies nationales de protection sociale (c'est par exemple le cas au Ghana, en Mauritanie et au Sénégal).

Dans le cadre de ces stratégies, les dispositifs non contributifs ont concouru à combler les lacunes de la couverture, en particulier parmi les femmes, des progrès non négligeables ayant été accomplis en Afrique du Sud, au Botswana, au Lesotho, à Maurice, en Namibie et au Swaziland. Toutefois, en général, il est nécessaire que ces dispositifs s'accompagnent de mesures complémentaires innovantes. Par exemple, les actions menées pour étendre la couverture doivent être renforcées par des mesures destinées à promouvoir l'emploi et le passage à l'économie formelle, à assurer un niveau minimum de protection, à accroître l'assiette fiscale et à améliorer en permanence le respect des obligations contributives.

La faiblesse des dépenses publiques de sécurité sociale témoigne de la nécessité de renforcer encore le soutien politique en faveur de l'investissement dans la sécurité sociale africaine. Ainsi, en moyenne, les pays africains allouent 0,5 pour cent de leur PIB aux dépenses publiques de protection sociale destinées à garantir un minimum de revenu à la population en âge de travailler et 0,2 pour cent du PIB seulement aux prestations pour enfants et allocations familiales, alors que ces pourcentages sont beaucoup plus élevés à l'échelle mondiale, s'établissant à respectivement 2,3 et 0,4 pour cent¹.

Le total des dépenses publiques de sécurité sociale hors santé représente seulement 1,3 pour cent du PIB en Afrique, soit, là aussi, un chiffre nettement inférieur à la moyenne mondiale, qui s'élève à 3,3 pour cent. En 2011, les dépenses de santé totales se sont établies en moyenne à 135 USD par habitant en Afrique, contre 3 150 USD par habitant en moyenne dans les pays à revenu élevé². L'Afrique doit accorder davantage d'importance à l'augmentation de l'investissement dans la santé – dans la moitié des pays du continent, au moins 40 pour cent des dépenses de santé correspondent à des paiements directs des ménages, si bien que les familles, en particulier les plus vulnérables, sont confrontées à de fortes inégalités liées à la santé³.

La recherche de mécanismes de financement innovants, tels que la création, par le Gabon, d'une taxe sur les bénéfices des opérateurs de télécommunication, et de solutions permettant de créer un espace budgétaire pour réorienter les dépenses vers les politiques sociales, est désormais une priorité.

Les capacités contributives des travailleurs employés dans le secteur rural et l'économie informelle

Dans beaucoup d'économies en développement, notamment dans une grande partie du continent africain, il demeure nécessaire de prendre des mesures pour que les systèmes de sécurité sociale traditionnels soient plus adaptés aux capacités contributives des travailleurs du secteur rural et de l'économie informelle et répondent mieux à leurs besoins.

En Afrique comme ailleurs, on considère que les régimes de sécurité sociale qui s'adressent à la population active doivent, dans la mesure du possible, reposer sur un financement contributif. Il y a plusieurs raisons importantes à cela (entraide, renforcement de la capacité à se prendre en charge, incitation à travailler, équité, etc.). S'y ajoute une raison pragmatique : les budgets publics étant vraisemblablement appelés à rester instables, il est nécessaire qu'une plus forte proportion de la population active participe au financement de la sécurité sociale.

En outre, à court ou moyen terme, la majorité des débouchés économiques continueront d'être offerts par le secteur rural et l'économie informelle – qui emploient déjà plus de 70 pour cent de la population active africaine. Or, dans la grande majorité des pays du continent, c'est précisément dans ces secteurs que la sécurité sociale est inexistante. Ils représentent donc des secteurs privilégiés pour l'extension de la couverture de la sécurité sociale et, même s'ils se caractérisent par une inégalité des capacités contributives des travailleurs, pour l'amélioration de son financement.

Changements de paradigme en matière d'extension de la couverture

De plus en plus d'indices montrent que la sécurité sociale contribue fortement à l'amélioration du bien-être, au développement économique et au renforcement de la cohésion sociale. Plus précisément, au cours de la période récente, trois changements de paradigme intervenus au niveau mondial ont eu des retombées positives sur les efforts déployés pour étendre la sécurité sociale en Afrique.

- Premièrement, l'idée selon laquelle la sécurité sociale est un investissement et non un coût est mieux comprise et plus largement partagée.
- Deuxièmement, il est dorénavant acquis qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable qu'un pays attende d'avoir atteint un certain niveau de développement économique pour étendre la couverture.
- Troisièmement, il est désormais établi que les systèmes de sécurité sociale jouent un rôle essentiel face à l'évolution de l'environnement extérieur et qu'ils se révéleront non moins importants dans un contexte où les chocs économiques, sociaux et environnementaux sont probablement appelés à se multiplier.

Les systèmes de sécurité sociale ont des retombées sociales et économiques positives

L'idée selon laquelle les systèmes de sécurité sociale ont des retombées sociales et économiques positives pour les individus, les familles, les communautés, les entreprises et la société en général est de plus en plus largement admise. Bien que le taux de couverture effective reste faible dans une grande partie de l'Afrique, la majorité des pays du continent ont les moyens d'offrir à l'ensemble de leur population au minimum une sécurité sociale de base.

Toutefois, il est également reconnu que divers facteurs (problèmes politiques ou démographiques, facteurs liés au marché du travail, aux structures économiques et aux processus de production, aux structures institutionnelles, à l'environnement, etc.) vont continuer de faire obstacle au développement des systèmes de sécurité sociale, notamment à la réalisation des objectifs en matière de recettes fiscales et de redistribution publique. Les pays africains n'en demeurent pas moins déterminés à relever le défi que constitue l'extension de la couverture effective et à faire en sorte que les retombées sociales et économiques positives potentielles inhérentes à leurs systèmes nationaux de sécurité sociale se concrétisent pleinement et profitent à l'ensemble de la population. En toute logique, les pays les moins développés privilégient, dans un premier temps, l'instauration d'un «socle» de protection sociale avant d'envisager d'offrir une couverture des risques plus complète. Cependant, certains pays, dont l'Afrique du Sud et le Maroc, ont récemment mis en place une protection plus complète.

Bonne gouvernance et excellence administrative

L'AISS souligne que l'Afrique s'est résolument engagée à améliorer la gestion et l'administration de ses systèmes de prestations et services. La capacité à parvenir progressivement à allier bonne gouvernance, niveau de performance élevé et amélioration de la qualité des services correspond à ce que l'AISS dénomme «l'excellence en matière d'administration de sécurité sociale».

De manière générale, ces objectifs s'appliquent non seulement aux pays dotés de systèmes de sécurité sociale relativement complets, mais aussi aux pays moins avancés, qui souhaitent développer et renforcer encore leurs dispositifs. L'AISS considère que «l'excellence dans le domaine de l'administration» ne doit plus être analysée comme une stratégie envisageable mais comme un impératif. C'est pourquoi elle offre, à travers son Centre pour l'excellence, des conseils, des outils et une plateforme destinés à aider les administrations de sécurité sociale à améliorer leurs performances et à soutenir les autres institutions à travers l'échange de bonnes pratiques.

L'excellence administrative revêt peut-être encore plus d'importance pour beaucoup de systèmes de sécurité sociale du continent africain, où le respect des obligations contributives et la confiance de la population à l'égard des organismes publics de sécurité sociale sont parfois insuffisants ou doivent être renforcés. A cet égard, il semble que beaucoup de pays d'Afrique investissent massivement dans les ressources humaines, les TIC, la communication et surtout dans la mise au point de méthodes de gestion efficaces, fondées sur les principes de transparence et de participation.

Une extension progressive peut faire évoluer la situation

D'après une enquête nationale sur le secteur informel réalisée au Sénégal, 2,2 millions de travailleurs exerçaient une activité dans l'économie informelle (non agricole) en 2012 (parmi lesquels 82 pour cent étaient des entrepreneurs). Quelque 25 000 employeurs sont affiliés aux régimes de sécurité sociale contributifs formels, qui ne couvrent pas les travailleurs indépendants. Couplée à d'autres mesures, la mise en place d'un régime répondant aux besoins du secteur informel (non agricole) permettrait d'accroître considérablement les taux de couverture de la sécurité sociale – il suffirait d'affilier 1 pour cent des très nombreux travailleurs de l'économie informelle dépourvus de couverture que compte le Sénégal pour doubler le taux de couverture national.

Les pays africains, précurseurs sur le plan des améliorations administratives

Le rapport de l'AISS fournit plusieurs exemples qui démontrent que les organisations membres de la région ont élevé la recherche de «l'excellence» au rang de priorité. En Afrique du Nord, le Régime collectif d'allocation de retraite (RCAR) du Maroc a, pour améliorer son système de gestion, lancé un programme qui fait appel à une démarche particulièrement exigeante: le management par la qualité totale (*Total Quality Management, TQM*). En Afrique australe, le Fonds national de prévoyance du Swaziland (*Swaziland National Provident Fund – SNPF*) a élaboré un modèle de planification stratégique qui vise à repérer les faiblesses dans la structure et les méthodes de gestion. En Ouganda, le cadre de gestion stratégique établi par la Caisse nationale de sécurité sociale (*National Social Security Fund – NSSF*) montre que l'amélioration de la sécurité sociale de la population passe par la mise sur pied d'un cadre administratif solide. Le dispositif intitulé «le juste prix» lancé par la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) du Cameroun démontre qu'il est possible, en accordant de l'attention à la fixation du prix des services, d'obtenir une diminution sensible du coût de nombre de ces services et, par conséquent, de dégager des fonds pour financer d'autres activités stratégiques.

Relever les défis à plus long terme exige des réponses stratégiques

A plus long terme, c'est probablement la capacité d'anticiper les chocs et les difficultés à venir puis d'y apporter des réponses qui constituera la clé de la réussite des efforts de développement de la sécurité sociale en Afrique. Le rapport de l'AISS donne des exemples de ces chocs et difficultés – le changement démographique, les pressions qui s'exercent sur les ressources, l'augmentation des migrations et de l'urbanisation, les problèmes liés au marché du travail et la forte concentration de l'activité économique dans un petit nombre de secteurs (tels que ceux des ressources naturelles et de l'agriculture).

Mégatendances et réponses apportées par la sécurité sociale en Afrique

Face aux incertitudes et aux risques associés aux mégatendances prévues, les systèmes de sécurité sociale doivent apporter des réponses innovantes en matière de caractéristiques et de financement de leurs dispositifs. Ces réponses doivent tenir compte des réalités suivantes:

- Dans beaucoup de pays d'Afrique, la transformation du marché du travail informel en marché du travail formel ne se fera pas à brève échéance.
- L'agriculture et la production de matières premières continueront d'occuper une place prépondérante dans l'économie des pays d'Afrique; de plus, pour les jeunes, le passage de la scolarité au monde du travail est souvent un processus long et difficile.
- Sur le plan démographique, l'Afrique voit également sa population vieillir, mais les taux de fécondité estimés restent relativement élevés.
- Les flux migratoires (migration entre régions rurales et urbaines et migration internationale) sont probablement appelés à augmenter.
- Toutes ces mégatendances pourraient se produire sur fond de problèmes environnementaux.

Dans ce contexte, les administrations de sécurité sociale, en d'autres termes les organisations membres de l'AISS, vont devoir coopérer avec d'autres partenaires pour que la manière dont les prestations sont conçues et fournies soit adaptée à l'évolution probable des contraintes externes et aux capacités contributives des différentes catégories de la population.

Par exemple, si les marchés du travail informels demeurent la norme, les systèmes qui ne seront pas conçus et financés en fonction de cette réalité ne permettront pas d'atteindre les objectifs de couverture visés, et les retombées sociales et économiques positives que peut avoir la sécurité sociale ne se concrétiseront pas. Cet exemple, qui ne constitue qu'un facteur de risque parmi d'autres, montre que la population qui travaille dans des conditions précaires sans la moindre protection sociale pourrait connaître une marginalisation et une vulnérabilité croissantes. On pourrait également assister à une augmentation du nombre de jeunes qui sont exclus bien qu'ayant fait des études, et qui ne trouvent pas d'emploi ou de formation correspondant à leurs besoins ou aspirations. De même, de nombreux ménages vont être confrontés à des problèmes de santé. Or, en l'absence de prestations, les membres de ces ménages en âge d'exercer une activité seront contraints d'arrêter de travailler pour s'occuper de leurs proches en mauvaise santé ou malades.

En définitive, comme l'affirme le rapport de l'AISS en conclusion, pour que les progrès se poursuivent, que les taux de couverture effective augmentent et que les retombées positives de la sécurité sociale en termes de développement économique et de cohésion sociale se concrétisent, il est impératif que les administrations de sécurité sociale fassent preuve d'excellence dans leurs activités stratégiques, et que ces institutions et les responsables de l'action publique apportent des réponses opportunes et adaptées.

Sources

¹ AISS. 2014. *Afrique: Approches stratégiques pour renforcer la sécurité sociale*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

² BIT. 2014. *World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Genève, Bureau international du Travail.

³ Musango, L. *et al.* 2013. *State of health financing in the African region*. Brazzaville, Organisation mondiale de la santé – Bureau régional pour l'Afrique.

Davantage d'informations sur: www.issa.int/africa/introduction

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS)

est la principale organisation internationale à l'intention des institutions, ministères et agences publiques en charge de la sécurité sociale. L'AISS promeut l'excellence dans l'administration de la sécurité sociale à travers des lignes directrices professionnelles, des connaissances d'experts, ainsi que la fourniture de services et de soutien afin de permettre à ses membres de développer des systèmes et politiques de sécurité sociale dynamiques à travers le monde.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17

F: +41 22 799 85 09

E: issacomm@ilo.org | www.issa.int