

Covid-19 : vers un renforcement des systèmes de protection sociale ?

Pamela Ariane AGBOZO*

La crise liée au Covid-19 que traverse actuellement le monde, impose au premier abord une réponse sanitaire en raison de l'enjeu de santé publique qu'elle représente. Du confinement intégral par endroits en Europe à l'absence de confinement en Ouganda en passant par l'état d'urgence sanitaire au Tchad, le couvre-feu au Sénégal ou le système de cordon sanitaire au Bénin, l'on assiste à une kyrielle de mesures visant à freiner la propagation du virus ou à aboutir à une immunité collective. Les réponses apportées pour limiter la contagion sont diverses et fonction des contextes socio-économiques et politiques des Etats. Ces mesures impactent le tissu économique, compte tenu de la cessation ou de la baisse d'activités dans de nombreux secteurs et par ricochet le tissu social.

Ces constats exigent des réponses en faveur des travailleurs mais aussi des populations les plus vulnérables. L'Organisation Internationale du Travail (OIT) rapporte que « les gouvernements, les partenaires sociaux et les autres parties prenantes devraient considérer la crise du Covid-19 comme une sonnette d'alarme pour renforcer leurs systèmes de protection sociale ». Pour Shahra Razavi, Directrice du département de la protection sociale de l'OIT, la pandémie a révélé de graves lacunes dans les systèmes de protection sociale à travers le monde. Les travailleurs, à temps partiel, temporaires et indépendants, surtout ceux de l'économie informelle¹ sont les plus touchés. A cet égard, l'Organisation Internationale du Travail recommande aux pays qui n'ont pas de système de santé et de protection sociale solides d'élaborer des politiques *ad hoc* et de réaliser des interventions ponctuelles. Quelles sont donc les réponses apportées ?

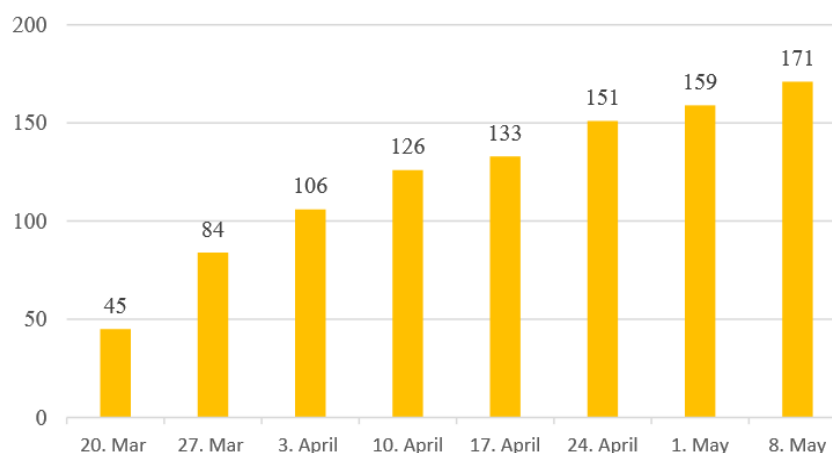
I- Les filets sociaux comme réponse mondiale à une accentuation des inégalités sociales

Les mesures sociales du fait du Covid-19 varient d'un pays à un autre et en fonction du système de protection sociale existant dans ledit pays. Selon un rapport conjoint d'experts de la Banque Mondiale et de l'UNICEF, il s'observe une augmentation des mesures sociales apportées par les pays en réponse au Covid-19.

* Spécialiste de l'Action publique, Assistante de recherche au CiAAF.

¹ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_742686/lang--fr/index.htm, consulté le 23 avril à 10h 20 mn.

Figure 1. Number of countries and territories with planned or ongoing social protection measures in response to COVID-19 (March 20-May 8, 2020)



Source: Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-8-2020

La figure² ci-dessus indique que la prise de mesures de protection sociale a évolué de 45 pays au 20 mars à 171 pays au 08 mai 2020, montrant le besoin en matière de protection sociale créé par le Covid-19.

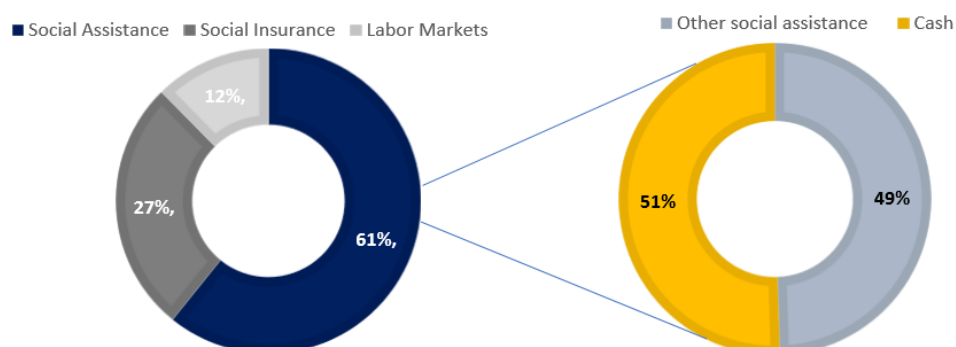
Au nombre de ces mesures de protection sociale – comme le signale la figure ci-dessous –, les mesures d'aide sociale restent la classe d'intervention la plus utilisée (60,7% des réponses mondiales, soit 487 mesures). Elles sont complétées par des mesures liées à l'assurance sociale³ et au marché du travail. Les programmes de transferts monétaires restent l'intervention la plus utilisée par les gouvernements. Ils représentent un tiers (30,7%) du total des programmes de protection sociale, soit 246 mesures liées au Covid-19. Cette prévalence des mesures de filets sociaux notamment les transferts monétaires s'explique par ses objectifs : corriger les inégalités sociales et réduire d'environ 45% l'écart de pauvreté⁴. Ils sont initialement mis en place par les Etats, pour atténuer l'incapacité chronique à travailler et à obtenir un revenu, et/ou la réduction de cette capacité dans des périodes de chocs économiques, politiques ou environnementaux.

L'accentuation ou le risque d'accentuation des inégalités sociales et de la pauvreté dû au Covid-19 s'explique par les impacts de cette crise sur l'économie mondiale et locale. Les mesures de confinement ou de riposte mettent au chômage des milliers de travailleurs salariés et indépendants avec des répercussions sur les revenus et le pouvoir d'achat.

² Figure extraite de Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-8-2020.pdf, consulté le 09 mai 2020 à 5 h 22 mn.

³ documents.worldbank.org/curated/en/448321588971503966/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-8-2020.pdf., consulté le 09 mai 2020 à 5 h 22 mn.

⁴ <https://www.banquemonde.org/fr/topic/safetynets>, consulté 11 mai 2020 à 11 h 09 mn.

Figure 2. Composition of global social protection response (left), and cash transfers as % of social assistance (right)

Source: Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-8-2020

II- Les réponses sociales africaines au Covid-19

Si l'Afrique ne subit pas pour l'instant l'hécatombe qu'on lui prédit⁵, cette pandémie n'est pas sans conséquences sur la vie économique et sociale des Africains. Selon un récent rapport de la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies, les effets de la Covid-19 sur l'emploi sont susceptibles d'être graves dans les zones urbaines entraînant des pertes substantielles d'emplois productifs. Aussi, les Petites et Moyennes Entreprises représentant 80% des emplois en Afrique sont-elles très vulnérables aux effets du Covid-19⁶.

Les Etats africains ne sont pas restés en marge de l'accroissement des mesures de protection sociale observées à l'échelle mondiale. Ainsi, 44 Etats africains⁷ figurent sur la liste des 171 pays ayant mis en place ou renforcé les mesures de protection sociale dans le cadre du Covid-19. En réalité, les systèmes de protection sociale de l'Afrique n'échappent pas aux recommandations de l'OIT. L'Afrique est le continent ayant une faible couverture en matière de protection sociale, soit 17.8% par rapport à la moyenne mondiale de 45.2%⁸.

⁵ <https://www.jeuneafrique.com/912876/societe/coronavirus-lafrique-doit-se-preparer-au-pire-previent-loms/>, consulté le 10 mai 2020 à 16 h 12mn.

⁶ COVID-19: Lockdown exit strategies for Africa (en ligne), consulté le 11 mai 2020 à 9h 47mn. <https://www.uneca.org/publications/covid-19-lockdown-exit-strategies-africa>.

⁷ L'OIT renseigne les réponses politiques nationales apportées par 188 Etats et territoires dans le monde <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--fr/index.htm>, consulté le 11 mai 2020 à 10 h 12mn.

⁸ Rapport Mondial sur la protection sociale 2017-2019, Organisation Internationale du travail, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_605074/lang--fr/index.htm consulté le 09 mai 2020 à 5 h 10mn.

Les réponses apportées par les Etats répondent à l'urgence et atténuent les impacts de la crise sur le tissu social. Sur le court terme, elles permettent à des catégories d'acteurs ciblés de parer à l'absence ou la baisse de revenu et du pouvoir d'achat occasionnée par la crise. Elles ont aussi pour objectif d'aider les populations cibles des mesures à respecter les consignes de confinement ou d'interdiction d'activités visant à enrayer la propagation du virus. Le choix majoritaire de ce type de mesure s'expliquerait par le fait que la plupart des pays d'Afrique disposent de bases solides en matière de mise en œuvre de mesure des filets sociaux. L'objectif de ceux-ci étant de lutter contre la pauvreté chronique et d'aider les ménages pauvres à diversifier leurs moyens de subsistance et investir dans la santé et l'éducation de leurs enfants⁹.

Au 8 mai 2020 en Afrique subsaharienne, un ensemble considérable de 89 mesures d'aide sociale sont mises en œuvre comparativement au 20 mars 2020 où aucune mesure n'avait été décidée ou planifiée¹⁰. L'exemple de cinq pays montre une prévalence des mesures d'aide sociale.

Le Togo met en œuvre un programme social dénommé « Nonvissi¹¹ » et la prise en charge de la tranche sociale des factures d'eau et d'électricité pour les ménages les plus modestes.

L'État sénégalais prend en charge les dépenses des factures d'électricité et d'eau des ménages abonnés de la tranche sociale. Rien que pour les besoins alimentaires, le gouvernement a mobilisé 69 milliards de francs CFA pour l'achat de vivres afin de soulager un million de ménages¹².

Au nombre des mesures sociales, le gouvernement ivoirien prend en charge les factures d'électricité et d'eau des mois d'avril et de mai 2020 des couches défavorisées, soit environ un million de ménages. Il préconise le décalage pour l'ensemble des abonnés des dates limites de paiement des factures d'électricité et d'eau d'avril à juillet 2020 et de mai à août 2020. L'instauration d'un fonds de solidarité pour un montant de 170 milliards de francs CFA vise à financer les populations les plus vulnérables dans le cadre du soutien humanitaire d'urgence à travers l'élargissement du champ des filets sociaux¹³.

⁹ <https://blogs.worldbank.org/fr/africacan/lafrique-et-le-coronavirus-la-place-des-filets-sociaux-dans-lattenuation-des-effets>, consulté le 11 mai à 12 h 45mn.

¹⁰ <https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/global-review-of-social-protection-responses-to-COVID19.pdf>, consulté le 09 mai 2020 à 4h 33mn.

¹¹ Novissi est un programme de transferts monétaires visant à soutenir tout citoyen togolais éligible ayant perdu son revenu en raison de l'adoption des mesures de riposte contre le Coronavirus. Le programme vise à fournir aux personnes et familles les plus vulnérables, des soutiens financiers mensuels, tout au long de l'état d'urgence. Au 11 mai 2020, un montant total de 6 828 607 500 F CFA a été payé à 553 326 bénéficiaires. <https://novissi.gouv.tg/>, consulté le 11 mai 2020.

¹² https://www.lepoint.fr/afrique/l-afrique-face-au-covid-19-vous-avez-dit-mesures-sociales-06-04-2020-2370276_3826.php, consulté le 09 mai 2020 à 5h 05 mn.

¹³ *Idem*.

Le gouvernement Rwandais a assuré la distribution des biens de première nécessité à environ 20 000 personnes vulnérables vivant dans la capitale Kigali. Des ressources complémentaires ont été mobilisées à travers les acteurs publics¹⁴ à l'effet de renforcer les programmes sociaux existants.

Pour ce qui est du Bénin, il a été lancé courant fin avril, le recensement des acteurs de certains corps de métiers dont les activités sont impactées par les mesures de riposte prises par le gouvernement. Au nombre de ceux-ci, les conducteurs de taxi bus, les tenanciers et employés des bars, restaurants et discothèques, les artisans de la branche de soins corporels. L'objectif de cette opération est de faire bénéficier d'un programme d'appui¹⁵ aux acteurs ciblés.

L'analyse des populations cibles des mesures d'aide sociale en exemple montre un ciblage sur les acteurs de l'informel ou ceux à revenu précaire bien que les secteurs et les populations touchés par cette crise soient au-delà. Ce ciblage pose donc le problème du caractère inclusif de ces différentes mesures. Le Covid-19 a également un impact sur les travailleurs du secteur formel qui vivent une absence totale de sécurité et d'avenir du fait de la cessation ou de la baisse des activités de leurs entreprises.

L'une des principales préoccupations est relative à la durabilité de ces mesures dont la durée moyenne est de trois mois¹⁶ alors que les impacts sociaux de cette crise ne s'atténueront pas dès la levée des mesures de confinement ou de riposte. Il faut également noter que les programmes de filets sociaux antérieurs au Covid-19 ont souffert d'une faiblesse d'allocation budgétaire propre des Etats¹⁷. La gestion efficace et transparente est l'un des principaux défis de la mise en œuvre de ces mesures afin de préserver le tissu social et de renforcer la résilience des populations. Mais les principales crises que les pays Africains ont traversées ont toujours renforcé la mise en place des filets sociaux sans forcément aboutir à de meilleurs systèmes de protection.

III- Quid de la protection sociale post covidienne ?

La faiblesse de couverture en matière de protection sociale que souligne le rapport mondial 2017-2019 de l'OIT est mise en évidence à travers les millions de personnes plongées dans la misère même dans les pays les plus riches. Si au niveau sanitaire, le virus ne fait pas de discrimination entre ses victimes, son

¹⁴ Dans un communiqué le Premier ministre, Édouard Ngirente a informé que tous les membres du gouvernement, les directeurs de cabinet, les chefs d'institutions publiques et d'autres hauts responsables devront renoncer à un mois de salaire (avril). Le gouvernement n'a pas précisé combien exactement de personnalités politiques et administratives étaient concernées par ce reversement de salaire, ni combien d'argent il espérait ainsi collecter.

¹⁵ Ce programme a démarré par un recensement des acteurs suscités sur la plateforme <https://allogo.social.gouv.bj>, jusqu'au 5 mai 2020.

¹⁶ Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-8-2020.pdf, consulté le 09 mai 2020 à 6 h 08 mn.

¹⁷ En moyenne, les partenaires financent 55 % des dépenses des programmes de filets sociaux (avec des parts plus élevées dans les pays à plus faible revenu, dans les États fragiles ou touchés par un conflit, et dans le contexte de crises humanitaires).

impact socioéconomique crée une discrimination contre les plus pauvres et ceux qui n'ont aucun pouvoir¹⁸. S'il est difficile d'anticiper la fin du Covid-19, il est nécessaire de penser dès à présent l'après et notamment les mesures de protection sociale qui constituent des droits sociaux¹⁹. La reconnaissance des « droits économiques et sociaux » constitue un élément de consolidation de la cohésion nationale au service du bien commun. Car, au fondement des droits économiques et sociaux se situent au premier plan le droit à la dignité de la personne humaine et la solidarité²⁰.

Définie comme une couverture basée sur des droits permettant de protéger les individus et ménages contre les risques sociaux, la protection sociale est décriée au regard de son coût et appréciée pour son apport au capital humain. Sa mise en œuvre dans beaucoup de pays s'inscrit largement dans une approche bismarckienne²¹ qui écarte les couches sociales non salariées.

Les impacts du Covid-19 touchant plus les acteurs de l'informel et du secteur privé, les systèmes de protection sociale post Covid-19 devraient davantage s'ouvrir sur un modèle beveridgien²² caractérisé par l'universalité de la protection sociale faisant appel à la solidarité de la puissance publique. Dans un pareil contexte, la solidarité de la puissance publique s'apparente à un mode d'action publique dans la mesure où elle vise à compenser les inégalités sociales. Elle contribuerait à renforcer les rapports entre les puissances publiques, les individus et les groupes sociaux ; et le bénéfice des droits sociaux²³. La définition et la mise en place d'un socle de protection sociale reste la démarche à suivre pour un renforcement du système de protection sociale des Etats. Le socle offre des garanties élémentaires de sécurité sociale qu'elle assure au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie²⁴.

¹⁸ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743450/lang--fr/index.htm, consulté le 11 mai 2020 à 13 h35mn

¹⁹ Cette notion renvoie aux droits économiques et sociaux qui sont selon Diane Roman, citée par Thierry Rambaud, « des droits garantis, dans une perspective de justice sociale, par les textes constitutionnels et internationaux dans le champ social (droits des travailleurs, droits à des prestations, droits aux services publics), afin de réduire les inégalités d'ordre économique ». Rambaud Thierry, « Les droits sociaux comme droits fondamentaux », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 66, n°2, 2014, pp. 605-623.

²⁰ Rambaud Thierry, « Les droits sociaux comme droits fondamentaux », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 66, n°2, 2014, pp. 605-623.

²¹ Ce système de protection sociale est fondé sur la prise en charge des risques maladie, accidents de travail, vieillesse et invalidité. Mise en œuvre par le chancelier allemand Otto von Bismarck à la fin du XIXe siècle, ce modèle avait pour but de réduire les mouvements syndicaux et socialistes en améliorant les conditions de vie de la classe ouvrière. Il est fondé sur la solidarité interprofessionnelle face aux risques sociaux.

²² Ce modèle découle du rapport de l'économiste britannique, William Beveridge en 1942, recommandant des interventions publiques pour combattre les cinq « grands maux » de l'histoire : la maladie, l'ignorance, le besoin, la misère, l'oisiveté. Il est basé sur le financement de la protection sociale par l'impôt avec pour principes : l'universalité de la protection sociale par la couverture de toute la population et de tous les risques, l'uniformité des prestations, fondée sur les besoins des individus et l'unité de gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale.

²³ Valérie Löchen, *Comprendre les politiques sociales*, Paris, Dunod, 6^e édition, 2018, p. 10.

²⁴ Le socle de protection sociale offre l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu, lesquels garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale

Des expériences réalisées dans divers pays à travers le monde et des études chiffrées menées par diverses agences des Nations Unies montrent qu'un socle de protection sociale de base – souvent justifié inabordable ou insoutenable pour les finances publiques – est globalement abordable, pour tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu à condition que les prestations soient introduites de manière progressive.

Le renforcement des systèmes de protection sociale devrait donc être orienté sur les questions de santé, de l'informel, de chômage, d'indécence de l'emploi et de précarité des revenus qui caractérisent le quotidien de millions de travailleurs dans le monde en :

- garantissant l'accès universel aux soins de santé pour tous et de qualité. Ce qui passe par l'amélioration des systèmes sanitaires afin d'assurer des prises en charge adéquates et une riposte efficace à d'éventuelles crises sanitaires ;
- protégeant les personnes travaillant dans l'économie informelle à travers des politiques innovantes facilitant leur transition vers l'économie formelle ;
- garantissant la protection des revenus et des emplois et en promouvant le travail décent à travers des législations protégeant les droits des travailleurs ;
- garantissant des revenus aux travailleurs au chômage à travers la mise en place de mécanismes d'assurance chômage.

Le renforcement des systèmes de protection bien que dépendant de la volonté politique des gouvernements a pour défi majeur, la mobilisation des ressources au niveau national pour un financement durable.

La solidarité de la puissance publique passe également par des appuis aux entreprises et aux secteurs économiques frappés par le Covid-19, ce qui devrait apporter des réponses aux pertes de revenus et d'emplois observés.

Les constats imposés sur le plan social par la Covid-19 sont le symbole des choix politiques par action ou par omission²⁵ de nombreux gouvernements. Pour beaucoup de gouvernants, « les droits sociaux sont des droits relatifs dépendant du niveau de développement dans une société donnée²⁶ », à la différence des droits politiques qui sont des droits inaliénables²⁷. La protection sociale découlant des droits sociaux, leur jouissance dépend de l'action de la puissance publique.

Les systèmes de protection sociale majoritairement bismarckiens ont connu depuis des décennies une ouverture vers les populations les plus vulnérables à la faveur des programmes de lutte contre la pauvreté. Mais au regard de la contribution de la protection sociale au développement du capital humain et à la cohésion sociale, les Etats devraient donc définir des politiques et programmes appropriés en la matière. Toutefois, le financement « propre » des Etats reste un impératif pour de nombreux systèmes de protection sociale. Leur renforcement ne saurait donc être durable s'il découle de financements extérieurs dans le contexte post Covid-19.

²⁵ Cette expression est extraite de l'éditorial du Directeur général de l'OIT, Guy Ryder, « Une nouvelle normalité ? Une meilleure normalité ! », in https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743450/lang--fr/index.htm, publié le 1^{er} mai 2020.

²⁶ Valérie Löchen, *Comprendre les politiques sociales*, Paris, Dunod, 6^e édition, 2018, p. 16.

²⁷ *Idem*.

Références bibliographiques

Ouvrage

Löchen Valérie, *Comprendre les politiques sociales*, Paris, Dunod, 6^e édition, 2018.

Rapports

Beegle Kathleen, Coudouel Aline, Monsalve Emma, *Les filets sociaux en Afrique. Comment réaliser pleinement leur potentiel ?*, Africa Development Forum, Washington, DC: World Bank, 2018.

Gentilini Ugo (WB), Almenfi Mohamed (WB), and Dale Pamela (UNICEF), *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, “Living paper” version 8 (May 8, 2020).

International Labour Organization, *Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection*, Social Protection Spotlight, ILO, May 2020.

Monchuk Victoria, *Réduire la pauvreté et investir dans le capital humain : le nouveau rôle des filets sociaux en Afrique. Études de cas dans 22 pays, vue d'ensemble*, Banque Mondiale, 2014.

Organisation Internationale du Travail, *Observatoire de l'OIT, Le COVID-19 et le monde du travail*, troisième édition, Estimations actualisées et analyses, avril 2020.

Organisation Internationale du travail, *Rapport Mondial sur la protection sociale, 2017-2019*.

Organisation Internationale du travail, *Sécurité sociale pour tous : Recommandation sur les socles de protection sociale de l'OIT*, Note d'information sur la sécurité sociale pour tous, juin 2012.

Revue

Merrien François-Xavier, « La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international », *Revue internationale de politique de développement*, Vol. 4, n° 2, 2013, pp. 69-88

Rambaud Thierry, « Les droits sociaux comme droits fondamentaux », *in Revue internationale de droit comparé*, Vol. 66 n°2, 2014, pp. 605-623.

Webographie

Christian Bodewig, Ugo Gentilini, Zainab Usman, Penny Williams, « L’Afrique et le coronavirus : la place des filets sociaux dans l’atténuation des effets économiques et sociaux de la pandémie », <https://blogs.worldbank.org/fr/africacan/lafrique-et-le-coronavirus-la-place-des-filets-sociaux-dans-lattenuation-des-effets>, consulté le 11 mai 2020 à 12 h45mn.

Observatoire de l’OIT, « Le COVID-19 et le monde du travail » 3e édition, Estimations actualisées et analyses, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/briefingnote/wcms_743155.pdf, consulté le 11 mai 2020 à 13 h 50mn.

Plateforme protection sociale de l’Organisation Internationale du Travail, <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>, consulté le 14 mai 2020 à 14 h 50 mn.

Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_605074/lang--fr/index.htm, consulté le 09 mai 2020 à 5 h 10 mn.

Rider Guy, « Une nouvelle normalité? Une meilleure normalité! », https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743450/lang--fr/index.htm, consulté le 11 mai 2020 à 13 h35mn.

Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures, “Living paper” version 8, <https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/global-review-of-social-protection-responses-to-COVID19.pdf>, consulté le 09 mai 2020 à 5h22mn.

Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_744612.pdf, consulté le 14 mai 2020 à 14 h 47mn.