

Appel à l'action

Accroître l'utilisation des transferts monétaires pour assurer une réaction rapide en cas de choc

Par la Plate-forme régionale sur la protection sociale et le Groupe de travail régional sur les transferts monétaires en Afrique de l'Ouest et du Centre

Recommandations urgentes

Pour les gouvernements :

- **Utiliser l'expertise en matière de transferts monétaires (TM) disponible dans le pays, en collaborant avec les experts en protection sociale et le groupe de travail sur les transferts monétaires afin de renforcer les capacités de base des services administratifs pour rendre rapidement opérationnels les filets sociaux monétaires et fournir une assistance efficace.**

Pour les décideurs humanitaires :

- **S'assurer que le processus d'analyse des options de réponse a eu lieu, en s'appuyant sur des évaluations de faisabilité pour toutes les modalités.**

Pour les donateurs et les agences des Nations Unies :

- **S'assurer que des fonds supplémentaires pour atténuer les effets socio-économiques du COVID soient accessibles aux ONG qui sont bien placées pour fournir une aide rapide (en s'appuyant sur les projets et programmes déjà existants), là où la capacité du gouvernement est limitée.**

- **Appuyer les réponses des gouvernements basées sur les outils existants du système de protection sociale (filets sociaux, registres sociaux, etc.).**

I. Contexte

Face à la propagation de la COVID, les États d'Afrique de l'Ouest et du Centre ont mis en place des mesures restrictives (limitations de transport, quarantaines, fermetures de marchés, couvre-feux, etc.). Malgré l'assouplissement de ces mesures dans certains pays, les conditions de vie des ménages vulnérables, qui dépendent fortement de l'économie informelle pour leur survie quotidienne, et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages continuent de se détériorer. Entre mars et mai 2020, les activités génératrices de revenus ont été perturbées dans la plupart des pays de la région et les [envois de fonds](#) (qui peuvent représenter jusqu'à 10 % du PIB dans certains pays de la région comme la Gambie, le Cap-Vert, le Sénégal, et qui constituent une part importante des revenus des ménages les plus pauvres) devraient chuter de près d'un quart cette année. L'impact sur les moyens de subsistance des femmes, qui dépendent largement de l'économie informelle et du secteur agro-industriel, se traduira par une diminution ou une absence de revenus pourtant essentiels au maintien des besoins alimentaires et sanitaires de la famille. Dans son récent rapport [Cost of Living](#), IRC estime que *“même avec une perspective économique optimiste de redressement en 2021, (...) la crise du COVID-19 sur l'économie pourrait suspendre de fait pendant 3 ans tout progrès vers l'objectif Faim Zéro.”*

Ces impacts, craints au début de la pandémie et maintenant confirmés, n'ont pas été et ne sont toujours pas suffisamment atténués par la mise en œuvre de mesures sociales d'urgence. Les filets sociaux monétaires, en particulier, sont essentiels pour garantir la consommation alimentaire des

ménages les plus pauvres, pour protéger les populations les plus vulnérables, mais aussi pour renforcer leur résilience, et sont d'autant plus urgents en ce moment, au moment où commence la soudure.

II. Les transferts monétaires sont insuffisamment utilisés pour faire face à l'impact de la crise COVID en Afrique de l'Ouest et du Centre, tant par les gouvernements que par les acteurs humanitaires

A) Filets sociaux monétaires par les gouvernements

La crise COVID a mis en évidence la nécessité de mettre en place et de renforcer les systèmes de protection sociale afin de fournir aux ménages vulnérables un soutien précoce et d'atténuer l'impact à court et à long terme de la pandémie sur leur bien-être et leurs moyens de subsistance.

De solides systèmes sociaux adaptatifs devraient répondre à *deux objectifs complémentaires* : (1) renforcer la résilience des ménages avant un choc grâce à divers programmes tels que les filets sociaux et (2) fournir une assistance rapide et efficace pour protéger les ménages après un choc. S'appuyer sur les fondements des systèmes de protection sociale (canaux de paiement, registres sociaux, etc.) ou/et étendre les programmes existants de filets sociaux monétaires en cas d'urgence s'est avéré être un moyen efficace, rapide et coordonné d'aider les ménages vulnérables touchés.

Malgré l'intérêt et l'utilisation accrues des filets sociaux (encouragés par des donateurs tels que la Banque mondiale, la Commission européenne et quelques autres) ces dernières années en tant qu'option valable pour lutter contre la pauvreté et aider les groupes vulnérables en cas de choc, de nombreux gouvernements d'Afrique de l'Ouest et du Centre ne les ont pas choisis comme option de réponse rapide à la crise COVID, ni là où des systèmes de protection sociale naissants se développaient, ni lorsque des systèmes de protection sociale plus solides existaient. Des occasions cruciales ont été manquées, non seulement pour renforcer les systèmes de protection sociale, développer les capacités et étendre rapidement les filets sociaux monétaires, mais surtout pour apporter un soutien précoce et atténuer la profondeur et l'ampleur de l'impact économique de la crise sur le long terme.

Certains gouvernements se sont rapidement appuyés sur les filets de sécurité préexistants, comme le Cap-Vert et le Nigéria : « Nous avons déployé le registre social à deux autres États et mis en place un registre de réponse rapide pour les travailleurs informels dans les zones urbaines et périurbaines. Cela était nécessaire car la COVID frappe durement les personnes qui se trouvent juste au-dessus du seuil de pauvreté et qui n'ont peut-être pas accès aux services de base ». Apera Iorwa, coordinateur national de la NASSCO, Nigéria

Le Bénin et le Togo ont également élargi les filets de sécurité, en repensant les processus d'identification et d'enregistrement pour atteindre des groupes qui n'étaient pas visés par les initiatives préexistantes. « Au Togo, nous avons mis en place une plateforme en ligne, accessible par un numéro de téléphone permettant à chacun de s'inscrire. Cela a permis un enregistrement rapide et peu coûteux à grande échelle, conformément aux mesures sanitaires de la COVID ».

La Mauritanie et le Burkina Faso ont lancé en avril et mai de nouvelles initiatives de filets sociaux, coordonnées entre différents ministères, pour des groupes spécifiques touchés par la crise, et notamment par l'impact économique des mesures de verrouillage (groupes pastoraux et vendeurs informels).

La Côte d'Ivoire, la République du Congo, la Guinée, Sao Tome et Principe ont aussi mis en œuvre des filets sociaux monétaires pour la COVID, et le Mali est en train d'étendre son programme préexistant pour couvrir les besoins additionnels et de nouveaux groupes cibles.

B) Les transferts monétaires humanitaires

Certains acteurs humanitaires ont eu du mal à réagir rapidement à cette crise sans précédent. La réponse humanitaire a été particulièrement ralentie par : (1) le manque de données sur l'impact de la pandémie sur les groupes vulnérables en raison de l'accès (direct) limité aux bénéficiaires, (2) le manque d'alignement sur le concept de « vulnérabilité » dans ce nouveau contexte, compte tenu des importants besoins préexistants dans la plupart des pays de la région, (3) leur manque de visibilité sur les plans d'intervention des gouvernements, (4) un accès limité au financement spécifique face à la COVID pour les ONG, (5) le temps nécessaire pour adapter les activités en cours au contexte de la pandémie en coordination avec leurs bailleurs, (6) un impact négatif supposé important de la pandémie sur les marchés qui ne s'est pas réalisé dans la plupart des pays.

Les Groupes de travail sur les transferts monétaires (CWG) ont mené des initiatives pour aider leurs membres à adapter les transferts monétaires au contexte de la COVID, démontrant ainsi leur rôle de coordination. Diverses initiatives ont démontré comment la crise a galvanisé la coordination des TM, permettant aux CWG de mettre en place des activités de préparation de base et de développer des produits qu'ils ont généralement du mal à fournir. Mais le manque de ressources a limité les capacités des CWG à répondre à toutes les attentes, telles que le fait de se connecter efficacement avec les Clusters, informer les processus d'options de réponse, et fournir en même temps un leadership technique et stratégique.

Au Niger, au Nigéria et en RDC, les CWG ont élaboré des orientations opérationnelles pour adapter les programmes au contexte de la pandémie. Au Nigéria, le CWG a organisé des webinaires sur le sujet et a produit une vidéo avec le soutien du bureau de l'OCHA pour accroître l'utilisation de cette modalité de réponse à la crise. Le CWG a également adapté la matrice d'analyse des risques développée par le CWG du Soudan afin d'éclairer le processus d'analyse des options de réponse pendant la période de COVID.

Au Mali, le CWG a travaillé dur pour analyser les besoins générés par la crise COVID et aider les membres à faire les ajustements appropriés. Le CWG a fourni des informations sur les pertes de revenus, a mis à jour l'analyse des gaps et a ainsi révisé le panier de dépenses minimum et la valeur de transfert. Il s'est également mis en rapport avec le gouvernement pour collaborer à l'expansion potentielle des filets sociaux. Au Burkina Faso, la crise a été utilisée par le CWG pour galvaniser les membres et revitaliser la coordination des TM, et pour renforcer l'engagement avec le gouvernement. Les termes de référence du groupe ont été mis à jour avec des réunions plus fréquentes et de nouveaux sous-groupes ont été créés pour travailler sur des questions techniques spécifiques.

En RDC, le CWG a élaboré une cartographie des prestataires de services financiers (PSF) dans le pays, les agences des Nations Unies ont signé un protocole d'accord pour renforcer la collaboration en matière de TM, et un suivi conjoint du marché sert désormais de base commune pour informer la programmation des TM. Le CWG au Tchad a mis à jour le panier de dépenses minimum, et en RCA, la collaboration opérationnelle entre les agences des Nations Unies s'est renforcée et le CWG œuvre désormais à relier les TM humanitaires aux filets sociaux.

Au niveau régional, le CWG régional a organisé des webinaires, partagé des outils et des conseils pour adapter les TM à la crise COVID et a dressé la carte des PSF rapidement disponibles pour mettre en place des systèmes de paiement numérique (en particulier les coupons électroniques). Le RCWG a travaillé avec d'autres organes de coordination pour plaider en faveur d'une mise à l'échelle des TM humanitaires.

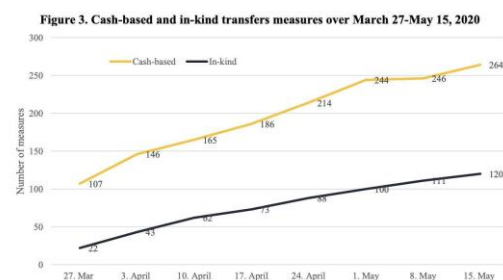
III. Le consensus au niveau mondial affirme que les transferts monétaires sont la réponse appropriée

Au tout début de la crise et alors que le nombre de cas COVID commençait à peine à apparaître dans la région, plusieurs organisations ont appelé à une large expansion de la protection sociale (des filets sociaux monétaires en particulier) et des TM humanitaires afin d'éviter que de larges groupes de populations ne tombent dans la pauvreté en raison de l'impact économique négatif attendu de la crise (la réduction des transferts d'argent de la diaspora, par exemple, a été ressentie par les groupes vulnérables de la région avant même que les premières mesures gouvernementales ne soient prises

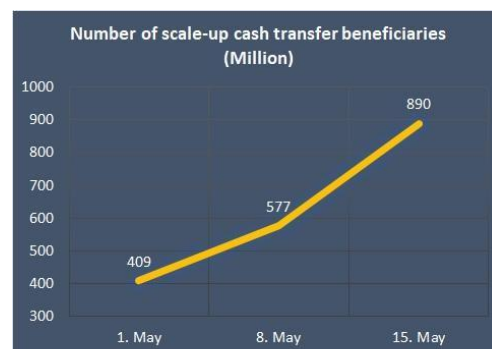
dans leur propre pays). Des appels mondiaux forts ont été lancés par l'[OMS \(avec le Cluster Santé\)](#), le [SPIAC-B](#), le [CGDev](#), et les TM ont également été mentionnés dans le [Plan de réponse Humanitaire mondial face à la crise COVID](#) publié en avril par le Secrétariat général des Nations unies. Par la suite, il s'est poursuivi avec le [Collaborative Cash Delivery Network](#), avec [Markets in Crises](#) et plus récemment le [Forum des bailleurs humanitaires sur les TM](#), donnant des recommandations claires pour l'utilisation des TM. IRC, dans son récent rapport [Cost of Living report: COVID-19 Humanitarian cash transfers to prevent hunger and hardship](#), appelle à un accroissement urgent et massif des TM humanitaires. De nombreux acteurs de la protection sociale ont partagé des preuves de l'adéquation des filets sociaux dans un tel contexte, comme la plateforme [socialprotection.org](#) et [Development Pathways](#). Des institutions régionales telles que la BCEAO ont publié en avril, les 2èmes [directives](#) pour les entreprises de téléphonie mobile et les banques afin de réduire les frais pour faciliter les paiements, les transactions et les transferts numériques.

Dans le monde entier, on a assisté à une forte augmentation des TM et à l'expansion des filets sociaux, comme le montre le rapport hebdomadaire publié par [Ugo Gentilini](#) (Banque mondiale) ; au 15 mai, 181 pays avaient planifié, introduit ou adapté des mesures de protection sociale contre la COVID-19, dont 264 programmes de TM. La moitié de ces programmes sont de nouvelles initiatives.

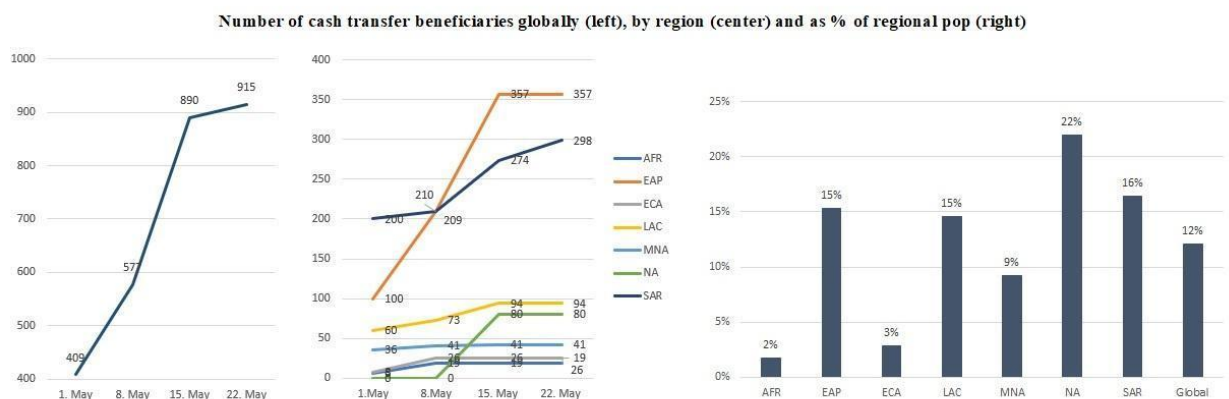
À présent, 12% de la population mondiale est couverte par une forme de TM, le nombre de cas ayant doublé dans la première moitié de mai 2020 selon le graphique suivant. Mais si l'on observe de plus près les chiffres, la répartition des programmes et des bénéficiaires est inégalement répartie dans le monde, et la population couverte par les programmes de filets sociaux en Afrique n'est que de 2 %.



Source : Ugo Gentilini



Gentilini et al (2020), paper v.9



AFR = Afrique, EAP = Asie de l'Est et Pacifique, ECA = Europe et Asie centrale, LAC= Amérique latine et Caraïbes, MNA= Moyen-Orient et Afrique du Nord, NA= Amérique du Nord, SAR=Asie du Sud

IV. Identification des obstacles liés à la mise en place des transferts monétaires et des filets sociaux monétaires en Afrique de l'Ouest et du Centre

Malgré des années de preuves et d'expérience, les préjugés contre les TM restent forts chez certains décideurs et gouvernements humanitaires et de développement dans cette région, ce qui a conduit à des occasions manquées de répondre rapidement à la Covid19 par le biais des filets sociaux monétaires existants. Les différents acteurs de la protection sociale et des TM doivent encore consacrer beaucoup de temps et d'énergie à démontrer la pertinence et l'efficacité des filets sociaux monétaires et des TM humanitaires au lieu de concentrer les efforts collectifs sur l'opérationnalisation et la qualité des programmes. Certains décideurs n'ont pas encore tous adopté cette modalité comme un moyen significatif de fournir une assistance digne et de contribuer à la revitalisation de l'économie locale, malgré les recommandations fortes et claires émanant des donateurs et des institutions régionales/internationales.

Parmi les obstacles identifiés, on peut citer les raisons pour lesquelles les filets sociaux monétaires et les TM humanitaires étaient moins développés dans la région que dans d'autres parties du monde avant la crise :

1/ Le financement et les barrières institutionnelles

- **La région est confrontée à une lassitude progressive des bailleurs humanitaires, ce qui entraîne un sous-financement structurel.** Actuellement, la demande totale de financement des plans d'intervention humanitaire en Afrique de l'Ouest et du Centre est couverte à 17 %, tandis que le plan d'intervention humanitaire global contre la COVID est financé à 12 % pour cette région (au [15 juin](#)). Sur le plan humanitaire, seuls le Nigéria et la RDC ont obtenu un financement pour un déploiement d'experts afin d'apporter un soutien à plein temps au CWG. Cependant, dans cette crise particulière, les donateurs ont réussi à mobiliser rapidement des fonds pour ajuster les programmes en cours afin de couvrir des besoins supplémentaires, et pour étendre potentiellement les filets sociaux du gouvernement malgré le manque de données. Mais ce financement n'était guère accessible aux ONG.
- **Les gouvernements d'Afrique de l'Ouest et du Centre n'investissent qu'une très faible part de leur PIB dans l'aide sociale et n'ont pas de stratégies de financement de réponse aux chocs.** En moyenne, les gouvernements de cette région investissent 0,63% de leur PIB dans l'assistance sociale, alors que les gouvernements d'Afrique orientale et australe investissent en moyenne 1,5% du PIB dans ces programmes (Base de données sur l'assistance sociale en Afrique, PNUD 2019). En l'absence de stratégies de réponse aux chocs, les gouvernements ont du mal à mobiliser des budgets pour soutenir immédiatement les ménages touchés.
- **Les rôles institutionnels des acteurs gouvernementaux impliqués dans les systèmes de protection sociale adaptative ne sont pas clairs.** Les systèmes de protection sociale adaptative dans la région sont souvent élaborés autour de différentes directions de divers ministères, impliqués dans les programmes de protection sociale, les registres sociaux, les interventions d'urgence, etc. Le manque de clarté des mandats entrave la coordination, crée de longues discussions sur les stratégies de réponse aux chocs et ralentit la mise en œuvre.
- **Les piliers des systèmes de protection sociale** tels que les registres sociaux et les programmes nationaux de **protection sociale** sont encore très récents dans certains pays de la région. Les **systèmes d'alerte précoce** existants doivent également être mieux soutenus et renforcés pour fournir des informations fiables régulièrement et en temps voulu.

- **Les plans d'intervention d'urgence** sont souvent faibles et les négociations sur les stratégies d'intervention et les procédures opérationnelles sont discutées après qu'un choc ait ralenti la mise en œuvre.

2/ Obstacles techniques

- **La capacité à rendre rapidement opérationnels les TM à grande échelle est encore faible chez certains gouvernements et agents humanitaires.** La collaboration avec les acteurs du secteur privé reste trop faible pour bénéficier d'une expertise mutuelle et les capacités des prestataires de services financiers à étendre la couverture sont souvent trop limitées pour constituer des options de distribution fiables. L'expertise nécessaire pour traduire les informations du marché en décisions de programmation fait également défaut. Cependant, dans cette crise particulière, les organisations ont rapidement partagé des outils et des conseils pour ajuster les TM, des experts en protection sociale ont été actifs en première ligne pour fournir un soutien technique et ont partagé leurs connaissances par le biais de webinaires en français et en anglais. Les PSF ont également été extrêmement réactifs, offrant des solutions de formation en ligne et étant disponibles pour déployer rapidement de nouvelles technologies afin de mettre en place des options de distribution alternatives plus adaptées au contexte de la pandémie.
- Le manque d'alignement sur la « **vulnérabilité** » à travers les secteurs et entre les acteurs humanitaires et de développement, et le manque de données fiables pour tous ralentissent la prise de décision lorsqu'un choc se produit.
- **Les systèmes de coordination humanitaire et en particulier la collaboration intersectorielle restent trop faibles pour améliorer l'adoption des transferts monétaires.** En outre, le rôle et les responsabilités des CWG restent indéfinis au sein du système de coordination humanitaire, ce qui limite leur redevabilité et les initiatives visant à réaliser leur plein potentiel et à soutenir efficacement les processus d'analyse des options de réponse.
- **Les croyances limitatives continuent d'affecter les transferts monétaires** ([voir annexe](#)), empêchant la communauté de pratique de mettre en œuvre les TM au maximum de leur potentiel et de leur capacité.

Comme indiqué ci-dessus, cette crise aurait pu être l'occasion de surmonter certains de ces obstacles, de renforcer les systèmes nationaux de protection sociale et d'augmenter considérablement les transferts monétaires. Il est encore temps d'agir pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 sur les ménages déjà pauvres.

Il est maintenant temps de veiller à ce que, dans tous les contextes, la modalité ou la combinaison de modalités la plus appropriée et la plus efficace soit conçue et mise en œuvre de manière intégrée pour répondre au mieux aux besoins des groupes vulnérables. Les systèmes publics de protection sociale doivent être renforcés pour permettre des réponses rapides et efficaces en cas de choc. La coopération entre les gouvernements et les acteurs humanitaires doit être améliorée par la mise en commun d'instruments et de méthodologies dans une perspective de renforcement durable des systèmes.

V. Les actions recommandées sont les suivantes :

Actions immédiates :

Pour les gouvernements :

- Utiliser l'expertise en matière de TM disponible dans le pays, en collaborant avec les experts en protection sociale et le CWG, afin de renforcer les capacités de base dans l'ensemble des services administratifs pour rendre rapidement opérationnels les filets sociaux monétaires et fournir une assistance efficace ;

Pour les décideurs humanitaires :

- S'assurer que le processus d'analyse des options de réponse a eu lieu, en s'appuyant sur des évaluations de faisabilité pour toutes les modalités ;

Pour les bailleurs et les agences des Nations Unies :

- S'assurer que des fonds supplémentaires pour atténuer les effets socio-économiques du COVID soient accessibles aux ONG qui sont bien placées pour fournir une aide rapide (en s'appuyant sur les projets et programmes déjà existants), là où la capacité du gouvernement est limitée.
- Soutenir les réponses du gouvernement en s'appuyant sur les outils existants du système de protection sociale (filets sociaux, registres sociaux, etc.).

Changements à long-terme / structurels :

Pour les gouvernements et les institutions régionales :

- Utiliser les données existantes sur les filets de sécurité pour faire progresser la stratégie de protection sociale adoptée par l'Union africaine, Windhoek 2008 et l'Agenda 2030 relatif à la mise en place d'un socle de protection sociale ;
- Adopter la vision de la protection sociale adaptative, mettre à l'échelle les filets sociaux monétaires et des registres sociaux qui puissent être réactifs en cas de choc afin de cibler rapidement les ménages les plus touchés de manière transparente et de mettre en œuvre des réponses efficaces.
- Veiller à ce que des plans de contingence basés sur les outils de protection sociale soient élaborés et définir clairement les rôles institutionnels des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des réponses aux chocs.
- Accroître l'investissement du budget national dans les programmes d'assistance sociale en identifiant des sources de financement endogènes innovantes. Cela permettra de mettre en place des systèmes de protection sociale intégrés et durables au lieu d'élaborer des projets cloisonnés financés par l'extérieur.
- Définir des stratégies de financement des réponses aux chocs en collaboration avec les bailleurs.

Pour les décideurs humanitaires (Directeurs pays, Directeurs de programmes, Equipes humanitaires pays) qui influencent la pratique humanitaire dans la région :

- Les transferts monétaires requièrent une volonté proactive pour leur adoption et pour défier le conservatisme. Rendre l'aide humanitaire redevable devant les populations que nous servons en demandant systématiquement : y a-t-il un moyen de faire mieux, en demandant aux populations affectées leurs préférences en termes de modalités, d'adapter notre travail pour répondre réellement aux besoins des plus vulnérables en mettant ces personnes et leur dignité au cœur de ce que nous faisons, de s'engager de manière constructive avec les gouvernements, les acteurs du secteur privé, de créer des synergies entre les secteurs, d'ancrer l'aide humanitaire dans le contexte social, culturel et économique local ?

- Profiter de toutes les occasions pour relier les transferts monétaires humanitaires aux filets sociaux et plus largement au système de protection sociale. En raison de la nature des crises auxquelles elle est confrontée, cette région devrait être pionnière pour la mise en place du nexus et les transferts monétaires sont, de toute évidence, l'instrument idéal pour commencer.

Pour les praticiens humanitaires de tous les secteurs :

- Cesser d'appliquer des normes différentes entre les TM et les autres modalités : les évaluations, y compris les évaluations de marché, ne visent pas à évaluer la faisabilité des transferts monétaires mais à choisir l'option de réponse la plus appropriée. Si les TM ne semblent pas constituer une option parfaite, toute autre modalité peut-elle faire mieux sans nuire aux systèmes locaux ?
- Renforcer les capacités pour traduire les évaluations du marché en décisions de programme. Au Nigéria, une récente évaluation du marché a indiqué que 55 % des vendeurs déclarent que le faible pouvoir d'achat est le principal obstacle. En règle générale, un accès difficile aux marchés ne signifie pas que les TM ne sont pas appropriés.

Pour les donateurs :

- Continuer à promouvoir les recommandations sur l'adoption des TM et la qualité de la programmation. Une meilleure aide signifie que les normes s'appliquent à toutes les modalités et que la conception des programmes repose sur un processus complet d'analyse des options de réponse, démontrant comment la modalité sélectionnée / les modalités combinées sont les plus appropriées et les plus efficaces pour répondre aux besoins identifiés
- Financer le renforcement des capacités et la coordination des TM par le biais des CWG
- Fournir des ressources pour les processus d'analyse des options de préparation et de réponse appropriées par le biais de mécanismes de coordination intersectorielle
- Soutenir techniquement et financièrement le développement de systèmes de protection sociale adaptative solides, basés sur des registres sociaux, pour répondre aux chocs
- Adhérer à la « *Common Donor Approach* » où des fonds sont mis en place plus rapidement (notamment pour les crises soudaines), de façon plus flexible, à travers des cadres logiques standardisés et moins de bureaucratie.

Notes :

A travers le document le terme « filets sociaux monétaires » est utilisé pour parler de l'assistance sociale délivrée par les gouvernements en espèces – les filets sociaux pouvant aussi être en nature. Le terme « transferts monétaires » fait à la fois référence au type d'intervention utilisée par les acteurs humanitaires (incluant espèces et coupons) et à la modalité d'assistance monétaire large (incluant les filets sociaux monétaires gouvernementaux).

Les recommandations de cette note complètent les recommandations existantes mentionnées dans la section III.

Remerciement aux rédacteurs (CaLP, ACF, Oxfam, la Banque Mondiale) et aux contributeurs (ECHO, IRC, UNICEF) de cette note.