

La réforme de la protection sociale au Mozambique et la nouvelle stratégie de protection sociale de base

Sergio Falange (Plateforme de la société civile mozambicaine pour la protection sociale) et Luca Pellerano (Organisation internationale du travail)

Engagé dans une lutte contre l'extrême pauvreté et conscient de l'importance et du besoin de protéger les populations pauvres et vulnérables, le Mozambique a adopté en 2007 la loi n°4/2007 structurant la protection sociale en trois niveaux, parmi lesquels figure la sécurité sociale de base. En 2010, la première Stratégie nationale de sécurité sociale de base (*National Basic Social Security Strategy*, ENSSB) a été approuvée pour la période 2010-2014 ; elle recouvre des programmes de protection sociale non contributifs à la fois anciens (comme le Programme de sécurité sociale de base, *Basic Social Security Programme*, PSSB) et plus récents (comme le Programme d'action sociale productive, *Productive Social Action Programme*, PASP), tous mis en œuvre par l'Institut national d'action sociale (*National Institute for Social Action*, INAS) sous l'orientation générale du ministère du Genre, de l'Enfance et de l'Action sociale (*Ministry of Gender, Child and Social Action*, MGCAS). Entre 2010 et 2014, des progrès significatifs ont été accomplis : le nombre de ménages bénéficiaires des programmes de l'INAS sont passés de 254 000 à 427 000, le montant des allocations versées par le PSSB a été multiplié par trois en termes réels entre 2007 et 2014 et le PASP (un programme de travaux publics) a été lancé pour répondre aux besoins des ménages pauvres et aptes au travail. Tous ces changements ont entraîné une forte hausse des dépenses gouvernementales dans ce domaine, dont la part est passée de 0,22 à 0,51 pour cent du produit intérieur brut (PIB) entre 2010 et 2014.

Une **évaluation** de la stratégie ENSSB I menée en 2015 a mis en avant un certain nombre de défis prioritaires : faible couverture de la population éligible, manque d'instruments de protection sociale de base destinés à certains groupes vulnérables (en particulier les enfants), difficultés de mise en œuvre du PASP, absence de procédures opérationnelles fiables et efficaces pour la mise en œuvre des programmes (versement des prestations, gestion des cas, suivi et évaluation), manque de coordination entre les ministères chargés d'assurer une protection sociale de base, difficultés de coordination entre le MGCAS et l'INAS dans la prestation des services d'assistance sociale et absence de bureaux de l'INAS dans la plupart des districts (source de frais administratifs élevés).

En 2016, le gouvernement du Mozambique a approuvé la stratégie ENSSB II pour 2016-2024. L'adoption d'une échéance à plus long terme reflète l'ambition progressiste de mettre en place une protection sociale non contributive au Mozambique. Cette nouvelle stratégie implique : 1) la refonte du PSSB via l'introduction progressive d'allocations destinées aux personnes âgées, aux porteurs de handicaps et aux enfants (pour lesquels trois volets sont prévus) et l'adoption d'une approche de ciblage visant à exclure les bénéficiaires qui ne sont ni pauvres ni exposés au risque de tomber dans la pauvreté ; 2) l'introduction d'un programme consacré à la prestation de services d'assistance sociale polyvalents au niveau communautaire ; 3) une hausse progressive du montant des transferts sociaux ; et 4) le renforcement des capacités institutionnelles, humaines, physiques, techniques et financières de l'INAS et du MGCAS, consistant notamment à décentraliser le personnel de l'INAS au niveau des districts et à déployer le nouveau système intégré de gestion et d'information baptisé « e-INAS ».

L'ENSSB II projette de toucher 3,4 millions de bénéficiaires directs d'ici 2024, soit environ 10 pour cent de la population, en commençant avec un peu moins d'un million en 2015. La principale extension de couverture concernera l'allocation enfance, qui devrait passer à l'échelle nationale et couvrir 1,4 million de bénéficiaires d'ici 2024 ; viendra ensuite l'allocation aux personnes âgées, avec un million de bénéficiaires directs environ d'ici 2014. Environ la moitié des enfants mozambicains vivent dans des ménages percevant des transferts sociaux, dont ils bénéficieraient donc indirectement.



Programmes de transferts de protection sociale, ENSSB I	Programmes de transferts de protection sociale, ENSSB II
<p>Programme de subventions sociales de base (<i>Basic Social Subsidy Programme, PSSB</i>) : transferts monétaires.</p>	<p>Allocations aux personnes âgées (60 ans et plus) Allocation handicap Allocation enfance (0–2 ans) Allocation de placement destinée aux enfants orphelins Allocation destinée aux ménages dirigés par des enfants</p>
<p>Programme de soutien social direct (<i>Direct Social Support Programme, PASD</i>) : transferts en nature limités dans le temps et destinés à des groupes vulnérables déterminés.</p>	<p>Soutien multi-facettes en nature et sur demande apporté en réponse à des chocs.</p>
<p>Programme d'action sociale productive (<i>Productive Social Action Programme, PASP</i>) : programme de travaux publics destinés aux ménages pauvres et aptes au travail.</p>	<p>Programme de travaux publics destiné aux ménages pauvres et aptes au travail (doté d'un objectif révisé et d'interventions complémentaires plus performantes).</p>
<p>Programme de services d'action sociale (<i>Social Action Services Programme, SSAS</i>) : services de soin institutionnels destinés aux personnes abandonnées ou marginalisées.</p>	<p>Programme de services d'assistance sociale (<i>Social Welfare Services Programme, SWSP</i>) : services de prévention et de protection fournis au niveau communautaire en réponse à des risques sociaux.</p>
	<p>Services de soin institutionnels</p>

Une simulation d'impact croisée à une [analyse des coûts](#) de l'ENSSB II a permis d'estimer que la hausse des investissements consacrés aux transferts sociaux devrait faire baisser le taux de pauvreté, l'écart moyen par rapport au seuil de pauvreté et le coefficient de Gini de 7, 16 et 5 pour cent, respectivement. L'expansion de sa couverture devrait faire passer la part budgétaire allouée aux transferts sociaux non contributifs de 0,51 pour cent du PIB en 2014 à 0,9 puis 2,2 pour cent en 2019 et 2024, respectivement. L'augmentation du volume de travail impliquera également la mobilisation de ressources humaines supplémentaires ainsi que des dépenses de fonctionnement et des investissements qui représenteront un supplément équivalent à 0,4 pour cent du PIB en 2019.

S'il est possible que les objectifs de l'ENSSB II se trouvent affectés à court terme par la contraction budgétaire anticipée découlant de la crise de la dette extérieure, cette stratégie fournit une feuille de route pour la construction au Mozambique d'un système de protection sociale plus inclusif et axé sur les droits. Au fil des étapes menant progressivement vers cet objectif et avec le soutien des partenaires de développement, le gouvernement devra axer ses efforts sur le renforcement des capacités, la consolidation des systèmes opérationnels et la mise en œuvre de réformes institutionnelles clés, qui constituent les conditions préalables à l'expansion du système de sécurité sociale de base.

Références :

Organisation internationale du travail. 2016. ENSSB II – *Documento de Custeamento*. <http://www.ilo.org/addisababa/information-resources/publications/WCMS_532470/lang--en/index.htm>. Consulté le 14 octobre 2016.

Organisation internationale du travail. 2016. *Resumo da Avaliação da ENSSB 2010*. <http://www.ilo.org/addisababa/information-resources/publications/WCMS_532471/lang--en/index.htm>. Consulté le 14 octobre 2016.

Cette publication fait partie d'une série de travaux produits en collaboration entre le Réseau d'experts de la protection sociale de l'Afrique Australe (SASPEN-www.saspen.org) et l'IPC-IG.

Cette publication a été élaborée dans le cadre du projet soutenu par le ministère britannique du Développement international (DFID) intitulé « Le Brésil et l'Afrique : lutter contre la pauvreté et autonomiser les femmes via la coopération Sud-Sud ».