

Résilience et opportunités

Stratégie de la Banque mondiale en matière de travail et de protection sociale
(2012-2022)

Note de synthèse

La protection sociale et sa contribution au développement économique

« En dépit du fait que la crise actuelle s'est révélée [difficile] à surmonter, elle nous a enseigné que (...) si la gamme de mesures à prendre est certes destinée à varier en fonction du contexte propre à chaque pays, la protection sociale doit en être l'élément central¹. »

« La crise rend plus impérative que jamais l'application des mesures que préconisait le premier Rapport sur la croissance, qui faisait valoir que [dans une perspective de croissance à long terme], les responsables publics doivent s'efforcer de protéger les personnes dans le même temps où ils résistent aux appels à préserver les secteurs, les entreprises ou les emplois. (...) La forme exacte que prendront ces [mesures de protection sociale] doit varier d'un pays à l'autre...² »

1. Ces deux citations pour ainsi dire identiques ont une douzaine d'années d'écart : la première est tirée d'un commentaire publié en 1998 par Joseph Stiglitz au lendemain de la crise de l'Asie de l'Est ; la seconde figure dans un ouvrage publié en septembre dernier par la Commission sur la croissance, à titre de travail de réflexion sur la crise mondiale. Elles montrent l'importance que revêtent les dossiers du travail et de la protection sociale en temps de crise, mais témoignent aussi de la prise de conscience de la notion selon laquelle des dispositifs effectifs de protection sociale sont d'indispensables ingrédients pour une croissance durable.

2. En ce qui concerne la Banque mondiale, l'appui fourni à ses pays clients pour la mise en œuvre de programmes en matière de travail et de protection sociale est essentiel à sa mission consistant à lutter contre la pauvreté en œuvrant dans le sens d'une croissance durable et profitable à tous. Des programmes de protection sociale effectifs, efficaces et équitables permettent directement de *réduire la pauvreté et les inégalités* et de *renforcer la résilience* au plan social en aidant les individus et les familles à régulariser leur consommation et à faire face aux chocs. Mais des politiques en matière de

travail ainsi que de protection sociale ont aussi pour effet de *promouvoir les opportunités, la productivité et la croissance*, notamment en renforçant le capital humain, ses atouts et son accès aux emplois, et en donnant aux familles la liberté d'entreprendre des investissements productifs de par le sentiment accru de sécurité qu'elles peuvent désormais éprouver.

3. À titre d'exemple, on a constaté en République dominicaine que l'accès à des stages et à des programmes de formation liés à un travail spécifique permet aux adolescents issus de foyers défavorisés d'obtenir des emplois mieux rémunérés et de meilleure qualité³. En Turquie, les transferts monétaires conditionnels ont contribué à répondre aux besoins nutritionnels des ménages pauvres, mais aussi permis aux filles des familles en question d'aller à l'école et de renforcer ainsi leurs opportunités futures, ce qui a aidé à améliorer la parité hommes-femmes dans ce groupe de population⁴. Et en Éthiopie, les emplois publics proposés, à raison de cinq jours par mois durant la morte-saison, aux personnes qui souffrent d'insécurité alimentaire permettent à celles-ci de planter des espèces d'arbres plus résistantes à la sécheresse en guise d'investissement⁵. À un niveau macroéconomique, des programmes effectifs de protection sociale se sont révélés être essentiels pour la mise en œuvre de réformes destinées à stimuler la croissance. C'est ce qu'a du reste relevé la Commission sur la croissance lorsqu'elle écrivait : *« ... si les gouvernements ne peuvent pas assurer une protection sociale suffisante, il faut peut-être qu'ils procèdent aux réformes économiques [visant à promouvoir la croissance] avec prudence »⁶.*

Facteurs de résilience et d'opportunités :

Les trois fonctions « P » et le rôle des organismes de protection sociale

4. Partout dans le monde, les individus s'emploient à améliorer leurs conditions de vie tout en faisant face aux risques, qu'il s'agisse de chocs d'ordre systémique (crises économiques ou

investissent dans le renforcement des compétences de leurs employés, et les réseaux sociaux informels sont souvent le meilleur moyen pour les jeunes de trouver des emplois qui font appel à ces compétences.

7. Les organismes de protection sociale du secteur public interviennent en complément de ces dispositifs lorsqu'ils ne sont pas suffisants pour répondre aux objectifs d'équité et de développement socioéconomique que visent le pays considéré. En ce qui concerne la Banque mondiale, ses activités en matière de travail et de protection sociale ont essentiellement pour but d'aider les pays à assurer les fonctions voulues de prévention, de protection et de promotion à l'égard de tous ceux (individus ou ménages) qui en ont besoin.

8. Cette note de synthèse souligne la nécessité pour la Banque mondiale d'adopter, en matière de travail et de protection sociale, une stratégie actualisée pour les dix prochaines années, en prenant pour contexte l'état de ce dossier dans le monde d'aujourd'hui et les activités déjà menées par la Banque dans ce domaine, ainsi que les nouvelles demandes dont elle est appelée à faire l'objet de la part de ses pays clients. En partant de ce diagnostic, la note définit à titre indicatif quatre directions stratégiques dans lesquelles pourraient s'orienter ces

activités : i) déborder du cadre consistant à améliorer des programmes considérés à titre individuel, pour *mettre en place des systèmes de protection sociale* ; ii) renforcer la focalisation sur *les pays à faible revenu et les États fragiles* ; iii) *mettre l'accent sur la promotion des opportunités et des moyens de subsistance* en tant qu'élément central de ces activités ; et iv) continuer de tirer parti des atouts majeurs dont dispose la Banque sur le plan *du savoir, de l'innovation et des résultats*.

Perspectives de la protection sociale dans le monde actuel

9. Dans les dix années qui viennent, les politiques et programmes de protection sociale resteront confrontés à un niveau persistant de pauvreté et d'inégalités, mais ils devront également faire face à des enjeux nouveaux. Comme le mentionnait le document publié en avril 2010 sur les orientations d'après-crise pour la Banque mondiale, les problèmes qui se posent pour la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) demeurent, mais de nouveaux défis sont apparus, à savoir « *la nécessité de promouvoir une croissance multipolaire, de faire face à de complexes interactions mondiales et d'anticiper les risques, de nouveaux chocs potentiels et des crises imprévisibles* »¹⁰.

10. Bon nombre des aspects en question ressortent du tableau 1 ci-dessus, dont les données reflètent également un approfondissement des tendances démographiques et un surcroît de volatilité économique qui est la conséquence d'une mondialisation croissante. Ces phénomènes sont destinés à s'accélérer dans les dix années à venir sous l'effet du vieillissement progressif de la population mondiale, de son urbanisation croissante et de son degré d'interconnexion plus prononcé.

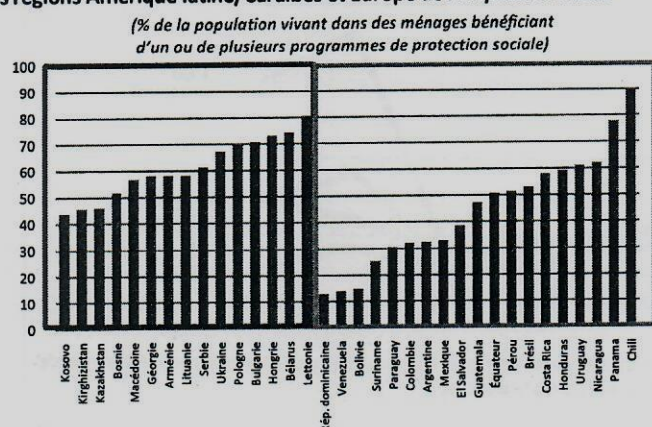
11. Tous ces facteurs rendent encore plus critique le besoin de programmes effectifs en matière de travail et de protection sociale. Avec le changement climatique et la propagation des fluctuations économiques à l'échelle internationale, les individus et les familles sont exposés à des risques croissants, mais les phénomènes d'urbanisation, de migration et de modernisation modifient dans le

Tableau 1 : Un monde en mutation

Le monde actuel se caractérise par			
Un risque accru de catastrophes	Nombre moyen de catastrophes naturelles (périodes 1994-98 et 2000-09)	223	392
Une population pauvre en légère diminution, abstraction faite de la Chine	Nombre de personnes ayant moins de 1,25 dollar par jour pour vivre (millions, 1995 et 2005)	1 695	1 400
	Abstraction faite de la Chine	1 248	1 192
Les pays à revenu faible ou intermédiaire se caractérisent par			
		2000	2008
Une population vieillissante	Part de la population âgée de 65 ans et plus	5,4 %	5,9 %
Une urbanisation croissante	Part de la population vivant en milieu urbain	40,8 %	45,1 %
Une baisse de l'emploi des jeunes	Taux d'emploi des jeunes (15-24 ans)	55,2 %	52,3 %
Une intégration plus prononcée	Envois de fonds des travailleurs (USD milliards)	81,2	324,8
Un degré de connexion bien plus poussé	Abonnements au téléphone mobile cellulaire (millions)	215	2 856

Sources : Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (www.cred.be) ; Shaohua Chen et Martin Ravallion (2008), « The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty », Document de travail Recherche sur les politiques, Banque mondiale ; Indicateurs du développement dans le monde ; Union internationale des télécommunications.

Figure 2 : Couverture des programmes publics de protection sociale dans les régions Amérique latine/Caraïbes et Europe de l'Est/Asie centrale



Source : Atlas de la protection sociale, Banque mondiale

- **Couverture inégale**, dans les différents pays comme au sein d'un même pays. La figure 2 montre les disparités existant en matière de protection sociale dans deux régions : Amérique latine et Caraïbes, Europe de l'Est et Asie centrale. Les pays à faible revenu (dans ces régions ainsi qu'en Afrique et en Asie) ont en général le plus faible taux de couverture. Les chiffres figurant ici recouvrent aussi des disparités en termes de dépenses au sein même des pays, une bonne partie des dépenses publiques de protection sociale étant consacrée aux programmes destinés à ceux qui travaillent dans le secteur formel, et non pas à la majorité des gens qui mènent une activité informelle ou qui ne figurent pas dans la population active.

- **Niveau insuffisant de l'action de promotion.** Comme on l'a déjà mentionné, des programmes bien conçus dans le domaine du travail et de la protection sociale peuvent contribuer de manière effective à une croissance productive et solidaire. Mais il y a, dans les pays en développement, assez peu de programmes d'assurance sociale et de filets de sécurité (les programmes de transferts monétaires conditionnels et quelques programmes de travaux publics faisant exception à cet égard) qui englobent des activités spécifiquement destinées à accroître le niveau de productivité de leurs bénéficiaires et à assurer leur accès au marché du travail. Quant aux programmes d'intervention directe sur le marché du travail, ils ne sont, dans bien des cas, pas ciblés sur ceux qui ont le plus besoin de possibilités d'emplois productifs.

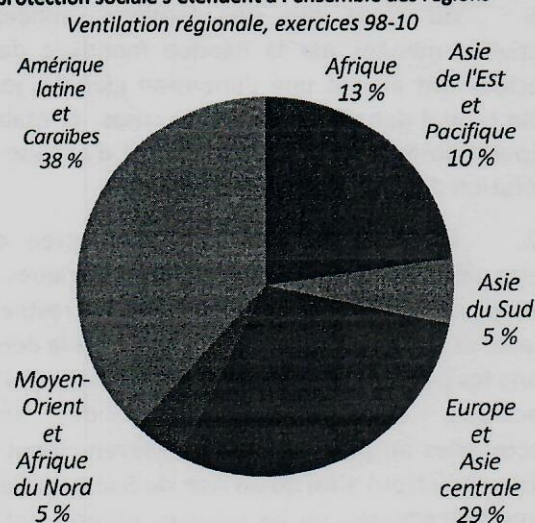
- **Insuffisances en termes de savoir global et de résultats**, dans quatre domaines : d'une part, pour

ce qui est de *savoir ce qui existe* (le niveau de données disponibles sur les programmes en place est très inégal, et fait particulièrement problème dans les États fragiles et les pays à faible revenu, surtout en Afrique subsaharienne) ; d'autre part, pour ce qui est de *connaître les résultats* (les programmes en cours font rarement l'objet d'une évaluation poussée pour déterminer s'ils fonctionnent de la manière dont ils avaient été conçus et ont les effets escomptés) ; ensuite, pour ce qui est de *comprendre les contextes locaux* (pour être efficaces, les programmes en question doivent répondre aux pactes sociaux conclus dans les pays considérés, aux préférences de leur corps social ainsi qu'à leurs capacités institutionnelles) ; enfin, pour ce qui est de *diffuser les cas de bonne pratique* (comme on est toujours en quête de solutions effectives, il y a encore un manque d'échanges qui permettraient aux pays d'apprendre au contact les uns des autres la façon de concevoir et de mettre en œuvre des programmes efficaces).

Activités de la Banque mondiale en matière de travail et de protection sociale

15. Bien que le secteur du travail et de la protection soit l'un des plus récents en date que la Banque mondiale ait ajoutés à son programme d'action, il est à présent bien établi en tant que domaine d'activité de portée mondiale. La première stratégie que la Banque a adoptée en ce domaine

Figure 3 : Les activités de prêt de la Banque en matière de travail et de protection sociale s'étendent à l'ensemble des régions



Source : Calculs effectués à partir des données de la Business Warehouse.

est ainsi passé, en moyenne annuelle, de 53 pour la période 2000-05 à 90 au cours de la période 2006-10 (annexe 2, figure A4). Mais il y a surtout lieu de noter que cela s'est accompagné de résultats satisfaisants pour ce qui est de traduire le travail de fond entrepris à l'échelon des pays par un échange systématique de connaissances, au niveau mondial, mettant fortement l'accent sur les aspects novateurs et les résultats obtenus dans ce domaine.

21. Cela a été rendu possible par des investissements dans toute une série d'outils et d'approches pratiques :

- *Recueils destinés à regrouper de manière systématique le savoir existant au plan mondial sur les pratiques et résultats recensés dans des domaines d'activité fondamentaux en matière de protection sociale*, notamment ceux relatifs aux transferts monétaires conditionnels, aux filets de protection sociale, aux pensions et aux fonds sociaux²⁰.
- *Élaboration de cadres de politique multisectoriels destinés à contribuer à la réalisation des objectifs de protection sociale et de promotion du travail*, notamment le concept de régime à plusieurs piliers pour les systèmes de pension²¹, le cadre « MILES » pour la création d'emplois²², et le cadre « STEP » pour le développement des compétences et le renforcement de la productivité²³.
- *Recours aux études d'impact*, qui sont à présent employées dans la moitié des projets en matière de travail et de protection sociale. Cela s'inscrit dans un effort mené de façon coordonnée pour tirer systématiquement les enseignements de l'action menée sur le plan de l'efficacité du développement par le biais de séries thématiques d'études d'impact de portée globale.
- *Effort délibéré de facilitation des échanges de savoir au sein des pays clients*, au moyen de sessions d'apprentissage Sud-Sud et d'activités de formation dans le cadre de la série réputée de « cours fondamentaux » de portée internationale sur les marchés du travail, les pensions et les filets de protection. Cela inclut également la création et le soutien de communautés de pratique, la mise en place d'une équipe d'experts internationaux sur les systèmes de protection sociale, ainsi que le projet de plateforme multisectorielle et mondiale pour le savoir en matière d'emplois.

Quatre séries d'enjeux restent néanmoins à l'ordre du jour

22. **Mise en place de systèmes, et pas seulement de programmes.** Les activités menées par la Banque mondiale en matière de travail et de protection sociale se sont attachées comme il fallait à améliorer l'efficacité et la portée de dispositifs donnés se rapportant aux filets de protection, aux régimes de pension, au dossier de l'invalidité ou aux marchés du travail. Mais dans la plupart des pays clients, il est rare que ces programmes centraux constituent globalement un système dans lequel tous ceux qui ont besoin de l'une ou plus des trois fonctions « P » en bénéficient effectivement, que ce soit grâce à l'État ou au tissu familial ou communautaire. Et il n'y a pas non plus d'articulation adéquate entre les différents programmes en place, ce qui entraîne au bout du compte des chevauchements, des vides en termes de couverture et des facteurs d'inefficacité.

23. Mais la mise en place de systèmes de protection sociale n'a rien d'aisé. Chacun des programmes qui servent à assurer les trois fonctions « P » est en effet encadré par des politiques, des réglementations et des choix de société, et constitué de tout un ensemble d'instruments, de moyens de financement et d'institutions. Dans le cadre de ses activités dans ce domaine, la Banque doit approfondir les connaissances relatives à la façon dont ces programmes dépendent, pour leur propre application et les résultats qui en découlent, d'interactions diverses — avec d'autres programmes, et entre prestataires et bénéficiaires²⁴.

24. Un aspect à prendre particulièrement en considération est le financement durable des programmes publics de protection sociale — et des systèmes publics dans ce domaine —, tant dans les pays à revenu intermédiaire que dans ceux à faible revenu. La conception et la mise en place de ces programmes et systèmes doivent de ce fait utiliser de manière effective et rationnelle les ressources existantes (y compris l'aide extérieure), et prévoir des plans de financement durable en tant qu'élément fondamental de l'élaboration des systèmes de protection sociale.

25. Agir au niveau des systèmes implique également un profond travail de réflexion sur les questions de gouvernance et d'économie politique, et

pays à faible revenu emprunteurs de l'IDA aussi bien à faire face à leurs besoins immédiats qu'à se doter de systèmes permettant de répondre aux futures crises. Mais ils restent d'une ampleur limitée par rapport à la demande émanant des pays IDA, ce qui fait ressortir un manque permanent de ressources concessionnelles pour répondre aux besoins des pays les plus pauvres en matière de systèmes de protection sociale.

28. **Mettre la pratique en rapport avec la théorie, et intégrer la fonction de promotion.** Le cadre de gestion des risques sociaux qui a servi de base aux activités de la Banque dans ce secteur a permis de leur donner de la cohésion sur le plan intellectuel, ainsi qu'une importante focalisation sur les considérations de risque et de vulnérabilité qui n'existait pas il y a dix ans. Mais dans la pratique, comme l'admettait le bilan actualisé de la mise en œuvre des stratégies sectorielles, en 2007, il n'a pas toujours fourni des orientations suffisantes aux services opérationnels, en particulier en ce qui concerne les demandes émanant des clients pour la conception et la mise en œuvre de systèmes effectifs de protection sociale.

29. En outre, les projets menés par la Banque mondiale au niveau des pays ont, de manière générale, plus probablement mis l'accent sur les aspects de prévention et de protection inhérents au cadre de gestion des risques sociaux, plutôt que sur la fonction de promotion — autrement dit, sur l'aspect concernant la façon dont les programmes en matière de travail et de protection sociale pourraient interagir avec d'autres types d'interventions pour contribuer à la préservation et l'accumulation de capital humain, ainsi qu'à l'amélioration des niveaux de productivité et de croissance. Pour la Banque mondiale et sa stratégie à venir, il s'agit donc de répondre fondamentalement à ces questions d'ordre opérationnel, et à se concentrer plus profondément sur la question de savoir comment un meilleur accès aux marchés des capitaux peut contribuer à favoriser les opportunités. Cela doit particulièrement consister, entre autres, à tirer parti des synergies avec les autres secteurs, étant donné la forte dimension multisectorielle de la protection sociale.

30. **Approfondir l'optique de résultats.** Une optique de résultats manifeste est l'un des éléments qui caractérisent les activités menées par la Banque mondiale en matière de travail et de protection

sociale, ancrées comme elles sont sur des projets de qualité, sur une position prééminente pour l'utilisation des études d'impact et sur une démarche novatrice pour l'octroi de prêts axés sur les résultats. Cela dit, il lui reste encore un certain nombre de défis à relever à cet égard. Tout comme la communauté internationale, il manque encore à la Banque mondiale des informations consolidées, au sujet des programmes en place dans le monde, au regard desquelles les résultats observés dans les pays puissent être étalonnés ; cela couvre principalement les questions de coûts, de structure, ainsi que de degré de couverture et de générosité des programmes publics d'assistance sociale, d'assurance sociale et d'intervention directe sur le marché du travail. En outre, le travail de suivi et d'évaluation effectué au niveau des projets entrepris dans ce secteur est de niveau irrégulier d'un type de programme à l'autre (les programmes de transferts monétaires sont ceux qui font l'objet du meilleur travail d'évaluation), ainsi que d'une région à l'autre. Cela empêche la Banque mondiale d'être à même de contribuer pleinement à l'état des connaissances sur la façon dont les programmes et les systèmes s'acquittent de leur fonction consistant à assurer des prestations de services effectives et efficaces.

31. En dépit de cela, les activités menées dans ce secteur ont, là où elles ont donné leur pleine mesure, abouti à de solides résultats sur le terrain en combinant leur volet d'apport de prêts avec le travail d'analyse. C'est ce que relève d'ailleurs l'IEG dans son rapport consacré à l'action menée par la Banque mondiale dans les pays à revenu intermédiaire : « *Un (...) ensemble de travaux d'analyse établis sur de bonnes bases et conjugués au financement de projets pour des programmes d'assistance sociale est également crédité pour avoir contribué à réduire la pauvreté dans [des] pays à revenu intermédiaire, notamment au Mexique et en Turquie. Au Brésil, l'activité de prêt en matière de protection sociale que la Banque a menée à la fin des années 90 a aidé à minimiser l'impact des mesures d'austérité budgétaire sur les pauvres. Par la suite, la Banque a appuyé des mesures visant à améliorer le degré de couverture et d'efficacité du filet de sécurité sociale, principalement au moyen du programme Bolsa Familia. [Ces réalisations] expliquent en partie la réduction récemment observée en matière de pauvreté et d'inégalités dans le pays*²⁶. »

mécanismes appropriés pour un programme particulier, qu'il s'agisse de programmes d'assurance sociale, d'assistance sociale ou de marché du travail. Deuxièmement, là où il existe plusieurs programmes déjà opérationnels, il faudrait viser à améliorer l'efficacité et l'efficacité de chaque programme dans les fonctions de prévention, protection et promotion, en perfectionnant les cadres institutionnels et en améliorant la compatibilité des régimes d'incitation avec d'autres programmes connexes. Troisièmement, dans les contextes où la plupart des programmes individuels fonctionnent bien, le problème supplémentaire à résoudre peut consister à améliorer l'harmonisation et la couverture.

36. Parallèlement, les réponses devront être adaptées aux priorités et besoins propres des pays, qu'il s'agisse du chômage des jeunes, du vieillissement de la population, du niveau élevé des activités informelles, de financements considérablement limités ou d'autres questions. Dans de nombreux cas, l'avantage comparatif de la Banque mondiale résidera dans la transmission des enseignements qu'elle aura tirés d'interventions et programmes menés dans des contextes présentant des contraintes institutionnelles comparables, quelles que soient les régions concernées.

37. Dans le contexte de prestations d'avantages pécuniaires et de services, la bonne gouvernance est une composante essentielle des bons systèmes de protection sociale. À cet égard, des opportunités existent de renforcer la protection sociale en s'inspirant de mesures ayant joué sur l'offre dans d'autres secteurs qui ont insisté sur l'efficacité des services fournis, et en s'appuyant sur des pratiques telles que l'utilisation effective de mécanismes pour le ciblage et le contrôle de la fraude et des erreurs. Il existe aussi des enseignements à tirer de mesures de gouvernance agissant sur la demande, notamment par rapport au règlement des plaintes, à la responsabilité sociale et à la représentation. Pour améliorer l'offre comme la demande, il est essentiel d'utiliser la technologie de manière novatrice pour assurer la responsabilité, par exemple, les systèmes de gestion de l'information, les cartes d'identification biométrique et les téléphones cellulaires.

Domaine thématique 2 : accorder une attention particulière aux pays à faible revenu et aux États fragiles

38. Les problèmes de protection sociale sont particulièrement nombreux dans les pays à faible revenu et les États fragiles. Ces pays ont un besoin considérable d'interventions efficaces parce que sujets aux conséquences de la pauvreté extrême et de la grande vulnérabilité causées par la concentration de chocs (les conflits, les crises macroéconomiques, les catastrophes naturelles et les maladies). Mais il n'est pas aisé pour l'État d'intervenir efficacement, en raison de l'insuffisance de recettes publiques, de capacités institutionnelles limitées, pour appliquer des instruments de protection sociale classiques qui peuvent avoir bien fonctionné dans des pays à revenu intermédiaire, et compte tenu des difficultés liées à l'affectation de ressources insuffisantes aux populations les plus nécessiteuses. Du point de vue opérationnel, cela est davantage exacerbé par la fragmentation des institutions qui se trouvent dispersées entre le secteur public, les ONG et les donateurs, et par la présence limitée du secteur public et formel dans nombre de régions parmi les plus défavorisées.

39. Pour la Banque mondiale, les solutions de protection sociale viables et susceptibles d'être généralisées à l'échelle des pays à faible revenu et des États fragiles devront être innovatrices et pragmatiques, conçues sur mesure pour différents contextes. Une partie du travail à accomplir portera sur les systèmes pour aider les pays à asseoir les programmes de protection sociale et pour améliorer et intégrer ceux qui existent déjà. Mais pour y parvenir de manière efficace, il faudra s'investir davantage et assurer un effort de coordination entre donateurs et partenaires dans au moins quatre domaines :

- réunir des *éléments de preuve* issus des opérations de la Banque mondiale et d'autres organisations, sur les programmes et méthodes d'approche qui fonctionnent le mieux dans les pays à faible revenu et les États fragiles ;
- établir les priorités en termes de mobilisation et de renforcement des *capacités de prestation de services* aux niveaux central et local ;
- *approfondir les liens* avec le secteur privé, les fonds sociaux et d'autres organisations de proximité

émergents), tout en approfondissant la connaissance de ce qui marche le mieux pour les pays à faible revenu et les États fragiles (notamment les coûts et les avantages de méthodes différentes de ciblage des services au profit de ceux qui en ont le plus besoin). Les leçons tirées des expériences de réforme, notamment celles ayant connu un heureux aboutissement, seraient particulièrement importantes : comprendre comment les facteurs liés à l'économie politique et la communication efficace entrent en jeu. Il faudra insister sur la nécessité de mettre, au moyen de méthodes efficaces du point de vue opérationnel, ce savoir mondial issu de contextes différents à la portée des agents qui, de plus en plus, sont basés dans les bureaux-pays.

43. L'attention accordée aux systèmes en général implique qu'il est nécessaire de mettre au point ce qui servira de références aux systèmes de protection sociale, et de rechercher des réponses aux questions liées à leur performance. En coopération avec l'ensemble des acteurs du développement humain de la Banque mondiale, le secteur de la protection sociale commence à établir des références auxquelles mesurer les résultats aux niveaux des pays, des programmes et des projets, tant par rapport au développement qu'en termes de moyens de contrôler les apports et les produits dont l'importance reste fondamentale. Le fait de tirer des indicateurs de performance de sources de données bien établies et d'harmoniser les principales mesures de performance au niveau des méthodes de suivi contribuera à assurer la pertinence et la continuité du suivi de la performance du secteur ; cela sera déterminant pour renforcer davantage la concentration déjà bien établie du secteur sur les prêts axés sur les résultats.

44. Le secteur a été à l'avant-garde des efforts fournis par la Banque mondiale pour renforcer les éléments de preuve de l'efficacité des programmes dans le but d'enrichir les actions à mener, principalement au moyen d'évaluations d'impact et en étroite coordination avec le Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale. À l'avenir, l'examen élargi des résultats intégrera ce qui suit : comprendre comment et pourquoi certains résultats sont obtenus ; établir des références et systèmes élargis de suivi de la performance ; et continuer à renforcer la validité externe des

conclusions d'évaluations, en assurant l'utilisation sélective et stratégique des évaluations d'impact pour combler le vide là où des connaissances font défaut²⁸.

Implications pour la nouvelle stratégie

45. Sur la base de cette analyse préliminaire et du travail approfondi qu'il est proposé de réaliser au moyen d'un ensemble de documents de base (annexe 3), la prochaine stratégie en matière de travail et de protection sociale devra évaluer les implications pour la Banque mondiale, notamment dans les opérations de prêt, les analyses, le partage de connaissances et les compétences requises dans le secteur.

46. Ces orientations seront influencées par la réflexion, les activités et les consultations autour des quatre domaines décrits antérieurement, autrement dit, une manière pour la Banque mondiale de contribuer à pallier les quatre séries d'insuffisances citées plus haut. Au titre des opérations de la Banque mondiale, le manque d'intégration pourra trouver réponse dans un changement axé sur l'examen explicite des systèmes de protection sociale, en établissant des analyses comparatives de la performance des systèmes et en concevant des éléments de programme permettant une coordination plus étroite des projets individuels. La couverture inégale trouvera une réponse partielle dans l'approfondissement du savoir et de l'action de la Banque mondiale sur ce qui marche le mieux dans les pays à revenu intermédiaire, et dans l'élargissement du champ des trois fonctions « P » pour prendre en compte les personnes qui se trouvent en dehors des secteurs formels « couverts » : fournir l'assurance sociale aux travailleurs informels et mieux comprendre ce qui marche pour l'entrepreneuriat et l'auto-emploi des jeunes. Le niveau insuffisant de l'action de promotion trouvera des éléments de réponse d'une part dans l'amélioration des connaissances sur le rôle de la protection sociale et le travail dans la productivité et la croissance, et d'autre part dans la conception de projets intégrant explicitement des moyens de parvenir à la promotion par l'acquisition du capital humain, l'adéquation entre compétences et emplois, et l'amélioration de l'accès aux marchés du travail. Enfin, les carences en termes de savoirs trouveront réponse dans l'attention qui sera accordée aux

consultation. La stratégie comprendra aussi un plan de communication et prévoira une phase de mise en œuvre.

55. *Étape 1 : l'étape de la préparation/publication* commencera par une série d'études de base qui dresseront l'état des lieux des pratiques actuelles, anticiperont les demandes futures et viendront enrichir la stratégie au niveau des priorités établies par la Banque mondiale pour répondre à ces demandes. Ces études s'appuieront sur des éléments concrets en rapport avec les résultats obtenus dans les principaux domaines de la protection sociale que sont le marché du travail, la retraite, l'assurance sociale et les filets de protection sociale ; les études de base s'inspireront de la vaste expérience accumulée par le secteur sur le plan des opérations et d'une large gamme d'analyses. Tout ce travail sera encadré par les grands thèmes opérationnels liés à la conception de systèmes de protection sociale et à la prise en compte systématique de la gouvernance et des résultats. Les analyses de base examineront aussi les entraves à la conception et à la mise en œuvre de la stratégie, en accordant une attention spéciale aux pays à faible revenu, aux États fragiles et à la riposte à apporter aux crises.

56. La note de synthèse, principal document sur la stratégie, sera disponible en version électronique et en format papier dans les principales langues de la Banque mondiale. En plus, les éléments essentiels de la stratégie et les documents de base seront disponibles une fois la stratégie approuvée par le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale (annexe 3).

57. *Étape 2 : Consultation et communication*. L'occasion est créée de rassembler les acteurs de la stratégie de la Banque mondiale en matière de travail et de protection sociale pour préparer l'avenir du secteur et amener les clients et les collaborateurs internes et externes de l'institution à enrichir la stratégie envisagée. Un processus mondial multisectoriel accompagnera la formulation de la stratégie pour aboutir à un outil qui réponde effectivement aux multiples besoins nouveaux des pays en développement.

58. Des discussions informelles ont eu lieu avec des acteurs pertinents, à une étape antérieure, pour

enrichir le contenu de la présente note de synthèse. À cette fin, des réunions ont été organisées à l'échelon international et par les bureaux-pays avec des représentants du BIT, de l'UNICEF, d'autres agences des Nations Unies et des bailleurs de fonds bilatéraux.

59. À l'instar d'autres stratégies sectorielles du Groupe de la Banque mondiale, des consultations seront menées suivant une approche par phases, en commençant par une première phase de discussions des questions et thèmes découlant de la note de synthèse. Les commentaires des parties prenantes seront synthétisés et pris en compte par le projet de stratégie qui sera distribué pour recueillir d'autres commentaires, dans le cadre d'une seconde étape. Des efforts seront fournis pour obtenir des contributions, de la manière la plus ouverte, la plus participative et la plus transparente possible. Les parties prenantes qui seront consultées comprendront une large palette d'acteurs intervenant dans la protection sociale, notamment les ministères, les institutions parlementaires, le BIT, l'ONU et d'autres organismes, les banques multilatérales de développement, les organisations de la société civile, le secteur privé, les universités, les groupes de réflexion, ainsi que d'autres groupes et spécialistes du monde du développement. Des discussions ont déjà été menées avec les services du Groupe de la Banque mondiale au niveau des régions et réseaux de l'institution, ainsi qu'avec quelques clients et bailleurs de fonds, durant la préparation de la note de synthèse ; des efforts supplémentaires seront déployés pour obtenir la contribution d'autant de pays clients que possible.

60. Une équipe chargée des consultations a été formée au sein de l'Unité de la protection sociale dans le Réseau de développement humain pour s'occuper de la planification et mener les consultations, en collaboration étroite avec les agents de coordination chargés des consultations dans les régions, les pays et les autres unités sectorielles. Conduites en ligne, face-à-face et par vidéoconférence, ces consultations permettront aux parties prenantes de faire des contributions, des commentaires et partager leurs perspectives tout au long du processus de formulation de la stratégie. Pour l'identification des groupes de parties prenantes et de l'objet des consultations, l'équipe tiendra

Annexe 1 : Plan indicatif de la stratégie de la Banque mondiale en matière de travail et de protection sociale (2012 – 2022)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

PREMIÈRE PARTIE. JUSTIFICATION

- Rôle du travail et de la protection sociale dans le développement
- Travail et protection sociale dans le monde d'aujourd'hui
- Pourquoi une nouvelle stratégie ? Difficultés et opportunités

DEUXIÈME PARTIE. LA NOUVELLE STRATÉGIE DE LA BANQUE MONDIALE POUR LA PROTECTION SOCIALE

- Objectifs et évolution des demandes des pays clients
- Travail et protection sociale dans le cadre conceptuel des trois fonctions « P » : prévention, protection et promotion
- Domaines thématiques
 - Des programmes aux systèmes
 - Travailler dans les pays à faible revenu et dans les États fragiles
 - Créer des opportunités
 - Savoirs et résultats
- Résultats et influence des consultations

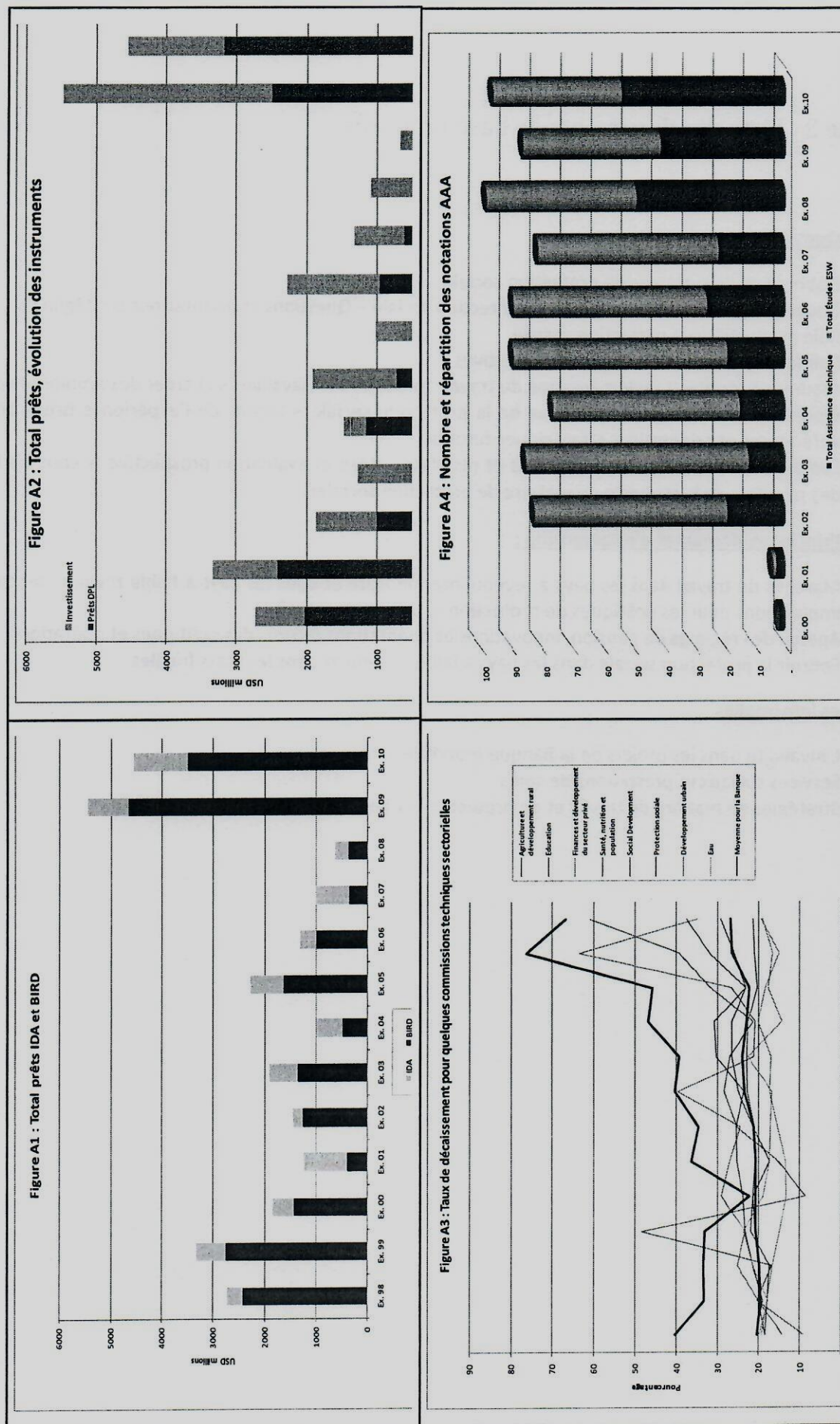
TROISIÈME PARTIE. LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE TIRÉES DES TRAVAUX ANTÉRIEURS DE LA BANQUE MONDIALE SUR LA PROTECTION SOCIALE ET LE TRAVAIL

- Examen des opérations de prêt de la Banque mondiale pour la protection sociale et le travail
- Contributions à la base de connaissances sur la protection sociale
- Résultats issus de la stratégie précédente et leçons de l'expérience

QUATRIÈME PARTIE. MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE

- Priorités et changement d'orientation stratégique
 - Production et échange de savoirs
 - Appui technique et financier
- Implications en termes de plan d'action
 - Arbitrages et priorités
 - Effectifs et compétences nécessaires
 - Synergies au sein du Groupe de la Banque mondiale
 - Partenariats et collaboration
- Veiller à la pertinence par rapport aux besoins des clients et aux objectifs institutionnels
- Problèmes et difficultés

Annexe 2 : Prêts pour la protection sociale et le travail, Ex. 98 – Ex. 10



	2012	• Diffusion de la mouture finale de la stratégie.
--	------	---

8. Contacts

Adresser les questions sur le processus de consultation à l'équipe chargée de la stratégie en matière de protection sociale, à l'adresse électronique : spstrategy@worldbank.org.

Notes

¹ Joseph Stiglitz (1998) : « Lessons of the Asia Crisis », *Financial Times*, 4 décembre 1998.

² Commission sur la croissance (2010) : *Post-Crisis Growth in Developing Countries: A Special Report of the Commission on Growth and Development on the Implications of the 2008 Financial Crisis*, disponible sur le site web de la Commission (www.growthcommission.org).

³ « L'impact du Programme sur les revenus était statistiquement significatif pour les hommes jeunes et les femmes d'âge adulte, et ce résultat n'était pas sensible au nombre de plus proches voisins. De plus, l'impact estimatif du Programme sur l'emploi était statistiquement significatif pour la seule catégorie des femmes d'âge adulte, et, là encore, le résultat n'était pas sensible au nombre de plus proches voisins. Enfin, les estimations concernant l'impact sur les revenus et l'emploi pour les groupes présentant des résultats statistiquement significatifs n'étaient pas sensibles aux différentes sources d'information utilisées pour estimer les scores de propensité. » Citation tirée de C. Aedo et S. Nuñez, 2001, « The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of Programa Joven », ILADES/Université de Georgetown, Washington.

⁴ « Le programme de TMC mis en œuvre en Turquie a relevé les taux de scolarisation secondaire pour les filles de 10,7 points de pourcentage (0,10 point de base). Dans les zones rurales, il a relevé les taux de scolarisation des bénéficiaires pris globalement, de 16,7 points de pourcentage (0,05 point de base), et en particulier ceux des garçons (22,8 points de pourcentage, et 0,10 point de base), comparativement aux non bénéficiaires. » Citation tirée de Akhter Ahmed et autres (2006), « Interim Impact Evaluation of the Conditional Cash Transfer Program in Turkey: A Quantitative Assessment », International Food Policy Research Institute, Washington.

⁵ Camilla Andersson, Alemu Mekonnen et Jesper Stage (2009) : « Impacts of the Productive Safety Net Program in Ethiopia on Livestock and Tree Holdings of Rural Households », Environment for Development Discussion Paper Series, EfD DP 09-05, mars 2009, disponible sur le web à l'adresse suivante : <http://www.rff.org/RFF/Documents/EfD-DP-09-05.pdf>

⁶ Commission sur la croissance (2008) : *Rapport sur la croissance : Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire*, disponible sur le site web de la Commission (www.growthcommission.org). Il y a lieu de mentionner également le rôle joué par les dispositifs de protection sociale pour faciliter le processus de transition en Europe de l'Est, où l'on a pu constater que les dépenses en matière de prestations sociales avaient favorisé la restructuration dans le même temps où les salaires réels diminuaient. Voir à ce sujet Tito Boeri et Katherine Terrell (2002) : « Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition », *Journal of Economic Perspectives* 16 (1, hiver 2002), pp. 51–76 ; ainsi que Pietro Garibaldi et Zuzana Brixiova (1998) : « Labor Market Institutions and Unemployment Dynamics in Transition Economies », *Études des services du FMI* 45(2), pp. 269–308. Washington : FMI.

⁷ Cela traduit au niveau opérationnel le cadre dit « de gestion du risque social » qui constituait, d'un point de vue intellectuel, le point de départ de la première stratégie de la Banque en matière de travail et de protection sociale (voir Robert Holzmann et Steen Jorgensen : « Gestion des risques sociaux : Le nouveau cadre conceptuel pour la protection sociale, et perspectives », *Social Protection Discussion Paper* N° 0006, février 2000). Ce triple cadre (prévention, protection, promotion) est également évoqué dans les ouvrages de l'OIT, tels que l'étude publiée par Sanjivi Guhan sous le titre « Social security options for developing countries » (*International Labour Review*, 1994 ; 133(1), pp. 35-53, OIT), qui dit en substance qu'il existe trois grandes catégories de mesures en matière de sécurité sociale : les mesures de promotion, qui visent à améliorer les prestations, les droits basés sur l'échange, les revenus réels et la consommation sociale ; les mesures de prévention, qui cherchent plus directement à éviter de manière spécifique les facteurs de dénuement ; et les mesures de protection (ou filets de sécurité), qui se donnent encore plus spécifiquement de garantir une existence à l'abri du dénuement. Parmi les travaux universitaires publiés sur ce sujet, on peut citer Rachel Sabates-Wheeler et Stephen Devereux : « Transformative social protection: the currency of social justice », dans *Social protection for the poor and the poorest: concepts, policies and politics* (ouvrage publié sous la direction d'Armando Barrientos et David Hulme), Basingstoke, Palgrave Studies in Development, 2008.

⁸ Voir Banque mondiale (2006), *Rapport sur le développement dans le monde : Équité et développement*.

⁹ Pour ce qui est de ce dernier argument, on peut se reporter, par exemple, à l'enquête dont il est question dans Harold Alderman et John Hoddinott (2007) : « Growth-Promoting Social Safety Nets », *2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People*, Washington, IFPRI. L'ouvrage cite notamment (p. 2) des études entreprises dans le sud de l'Inde et en Tanzanie et qui révèlent que les ménages pauvres font un usage plus circonspect de leurs avoirs que ceux plus aisés, ce qui explique que les rendements qu'ils en tirent sont inférieurs de 25 à 50 %. À cela vient s'ajouter le fait que la menace de chocs économiques divers peut rendre les ménages

Annexe 4 : Feuille de route pour les consultations internes et externes et pour la communication

1. Contexte

Une décennie s'est écoulée depuis que la Banque mondiale a lancé son cadre de gestion des risques sociaux et sa première stratégie en matière de protection sociale. Durant cette période, les activités du secteur de la protection sociale de la Banque mondiale n'ont cessé de se développer, de s'innover et de jouer un rôle fondamental dans l'appui apporté aux pays en développement, notamment dans la gestion des effets sociaux de la récente crise économique mondiale. Pour répondre plus efficacement à des demandes à la fois nouvelles, contraignantes et en mutation rapide, qui s'annoncent pour la prochaine décennie, le Groupe de la Banque mondiale prépare une nouvelle stratégie en matière de protection sociale ; sa finalisation est prévue pour décembre 2011. Inspirée des leçons de l'expérience tirées de la décennie écoulée, la nouvelle stratégie guidera les activités du Groupe de la Banque mondiale dans le secteur de la protection sociale durant les 10 prochaines années (2012-2022).

2. Objectifs

Un processus mondial de consultation de plusieurs acteurs accompagnera l'élaboration de la stratégie. Ce processus s'efforcera d'obtenir les avis et contributions des parties prenantes de la manière la plus ouverte, la plus participative et la plus transparente qui soit. Il visera en particulier à :

- créer un espace dynamique de dialogue avec les parties prenantes pour partager leurs points de vue sur les difficultés et les opportunités, nouvelles et à venir, liées aux politiques et programmes de protection sociale ;
- obtenir la contribution et les commentaires des parties prenantes sur l'amélioration des programmes et politiques de protection sociale, et d'autres mécanismes dans les pays en développement ;
- élargir et approfondir l'engagement en cours avec les parties prenantes clés pour passer de la formulation de stratégie à la mise en œuvre de celle-ci, de manière que les efforts de protection sociale du Groupe de la Banque mondiale continuent de s'enrichir de perspectives et expériences différentes.

3. Participants

Les parties prenantes qui seront consultées comprendront un large éventail d'acteurs intervenant dans la protection sociale, notamment les ministères, les institutions parlementaires, l'ONU et d'autres organisations, les banques multilatérales de développement, les organisations de la société civile, le secteur privé, les universités, les groupes de réflexion, ainsi que d'autres groupes et spécialistes du monde du développement.

4. Processus

Le Groupe de la Banque mondiale mènera des consultations publiques structurées en deux phases pour permettre aux acteurs et autres parties intéressées d'apporter des contributions, commentaires et points de vue tout au long du processus d'élaboration de la stratégie :

- **Phase 1 – Mi-janvier à mi-avril 2011.** Durant la première phase de consultation, le Groupe de la Banque mondiale sollicitera des avis et idées fondés sur une **note de présentation et de synthèse** qui décrit la démarche envisagée pour évoluer vers la formulation de la nouvelle stratégie ; ces contributions seront prises en compte au cours de la préparation de la stratégie.
- **Phase 2 – Octobre à novembre 2011.** Durant la seconde phase de consultation, le Groupe de la Banque mondiale sollicitera des commentaires sur le **projet de document de stratégie** ; ces contributions aideront à affiner le projet de document avant sa présentation au Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale.

Les consultations se feront sous diverses formes : 1) des réunions en face-à-face aux niveaux national, sous-régional et régional, complétées par des vidéoconférences ; 2) des réunions en face-à-face tenues en marge de conférences mondiales ou dans le cadre de celles-ci ; et 3) des commentaires communiqués en ligne par le biais d'une plateforme dédiée à la consultation sur le web. Au fur et à mesure qu'ils seront disponibles, d'autres documents et informations seront affichés sur le site web pour orienter la stratégie, les consultations et les discussions en cours.

5. Transparence, communication et langues