
Gérer les risques, favoriser la croissance: Développer des systèmes de protection sociale en Afrique
Stratégie de Protection Sociale en Afrique 2011-2021

Note de conception

19 janvier 2011

Acronymes

PS	Protection sociale
OMD	Objectifs du Millénaire de Développement
PRSP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
PAPS	Plateforme Africaine pour la Protection Sociale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PIB	Produit Intérieur Brut
GFRP	Programme de Réponse à la Crise Alimentaire Globale (<i>Global Food Crisis Response Program</i>)
GRS	gestion du risque social
CT-OVC	Transferts Monétaires aux Orphelins et Enfants Vulnérables (<i>Cash Transfers, Orphans and Vulnerable Children</i>)
ALMP	Programme actif du marché du travail (<i>Active Labor Market Program</i>)
DDR	Programme de Démobilisation, Désarmement et Réintégration
PSNP	Programme de Filet Productif de Sécurité (<i>Productive Safety Net Program</i>)
FMI	Fonds Monétaire International
CCT	Transferts Monétaires Conditionnels (<i>Conditional Cash Transfers</i>)
ICT	Technologies de l'Information et de la Communication (<i>Information and Communication Technologies</i>)
S&E	Suivi et Évaluation
CPIA	Évaluations Institutionnelles et de la Performance Nationale (<i>Country Performance and Institutional Assessment</i>)
IDA	International Development Agency
AT	Assistance Technique
AFTSP	Africa Technical Social Protection Department
AFTHD	Africa Region's Human Development Department
PAPS	Plateforme Africaine de Protection Sociale

pendant encore un certain temps². De plus, l'impact des cycles économiques sur les indicateurs des OMD est très asymétrique. Les groupes vulnérables – nourrissons et enfants, particulièrement les filles, surtout dans les pays de l'Afrique subsaharienne – sont touchés de manière disproportionnée par les crises³. De plus, la détérioration inhérente aux temps difficiles reste beaucoup plus importante que l'amélioration notée pendant les périodes favorables, notamment puisque les mesures prises pour faire face aux chocs, par exemple la liquidation de biens ou le retrait des enfants de l'école, ont des effets à long terme.

4. Les cycles économiques globaux ne représentent cependant que l'un des éléments ayant des conséquences sur la vulnérabilité des populations africaines. Les autres facteurs qui jouent un rôle déterminant dans l'ampleur et la pérennité du développement en Afrique sont les suivants :

- **La croissance économique n'a pas généré suffisamment d'opportunités d'emplois.** Malgré un secteur privé de plus en plus dynamique, les affaires sont encore limitées par le manque d'infrastructures et d'accès au financement ainsi que par les réglementations du travail et foncière de certains pays. La plupart des entreprises africaines, largement petites et informelles, ont une faible productivité⁴. Le milieu du travail manque de compétences techniques et intellectuelles, ce qui reste particulièrement problématique dans des économies où la demande pour une main-d'œuvre non qualifiée est actuellement en diminution.⁵ Dans un avenir prévisible cependant, les opportunités d'emploi formel seront dérisoires en comparaison de celles offertes par le marché du travail informel.
- **Les jeunes font face à des défis particuliers en matière d'emploi.** En Afrique, 200 millions de personnes sont aujourd'hui âgées de 15 à 24 ans, ce qui équivaut à 20 pour cent de la population. Cependant, ce groupe d'âge représente également 60 pour cent des chômeurs, une condition qui concerne tout particulièrement les jeunes femmes. Le taux de fertilité élevé, la faiblesse de la création d'emplois par le marché du travail et un développement des compétences insuffisant (appropriées au marché du travail) sont tous des facteurs à l'origine de cette situation⁶. Puisque 70 pour cent des jeunes africains résident en zone rurale, la dynamique entourant le chômage chez les jeunes reste l'un des moteurs de la migration urbaine, ainsi qu'une source importante d'agitation politique et sociale.
- **Des millions de personnes font quotidiennement face à l'insécurité alimentaire.** 95 pour cent des terres agricoles africaines sont irriguées par les eaux de pluie et l'agriculture emploie 70 pour cent de la population. La sécheresse, les désastres naturels et les chocs climatiques à long terme constituent donc des facteurs de risque majeurs.
- **Quelque 19 pays africains – qui abritent plus du quart de la population régionale – sont fragiles et affectés par les conflits.** Ces pays font face à des contextes politiques

² *Africa's future and the World Bank's support to it*, Ébauche de la Stratégie Régionale AFR, Banque mondiale, nov. 2010.

³ *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*. Banque mondiale.

⁴ *Africa's future and the World Bank's support to it*, Ébauche de la Stratégie Régionale AFR, Banque mondiale, nov. 2010.

⁵ *Active Labor Market Policies for Youth in Africa: A Framework for Engagement*. Ébauche, 5 décembre 2010, Banque mondiale.

⁶ *Indicateurs de développement pour l'Afrique, 2008/2009: Emploi chez les jeunes*, Banque mondiale, 2009.

sociale⁸. Par ailleurs, plus du tiers des pays africains ont élaboré leur propre Stratégie de Protection Sociale⁹. De plus, les crises alimentaires, pétrolières et financières des dernières années ayant fait la preuve de l'importance de la protection sociale dans la gestion efficace du risque, l'engagement envers ce type de programme et son amélioration sont en nette croissance. Au plan national, on réalise davantage que la protection sociale dépasse la mise en place de simples filets de sécurité. Ceci transparait à la fois dans les nombreuses demandes relatives à une approche plus stimulante à la protection sociale et dans l'intérêt croissant envers des initiatives qui favorisent l'emploi, améliorent la productivité et renforcent les marchés du travail.

7. En 2009, les membres de l'Union Africaine approuvaient un Cadre de politique sociale pour l'Afrique qui recommandait la mise en place dans chaque pays d'un minimum de mesures de protection sociale¹⁰. Cet engagement envers l'augmentation de la protection sociale est partagé par plusieurs bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, qui considèrent que les politiques et programmes de protection sociale sont efficaces dans la réduction de la pauvreté, la facilitation d'une croissance inclusive et la progression des droits humains¹¹. De plus, les organisations de la société civile s'entendent de plus en plus sur la nécessité d'un plaidoyer pour une protection sociale améliorée. La Plateforme Africaine pour la Protection Sociale (PAPS) a été créée en 2008 et est actuellement présente dans 25 pays.

8. Par ailleurs, l'importance accordée à la protection sociale au sein de la Banque mondiale est également en train de changer. La vulnérabilité et la résilience – ainsi que la réponse apportée par la protection sociale – figurent parmi les thèmes majeurs mis de l'avant dans l'ébauche de sa Stratégie pour l'Afrique. Cette ébauche reconnaît en effet la formation de compétences comme une composante essentielle de l'appui à l'emploi, particulièrement chez les jeunes. La Stratégie globale en matière de Protection Sociale et de Travail de la Banque mondiale, qui est en voie de révision, sera adaptée à la nature changeante des risques et des vulnérabilités ainsi qu'à l'intérêt et aux capacités des pays à y répondre

9. Ces percées en matière de politiques ont été accompagnées d'investissements croissants dans les programmes de protection sociale en Afrique. Par exemple, les prêts accordés par la Banque mondiale pour des initiatives de protection sociale ont doublé depuis 2001 (Figure 1) et totalisent actuellement 4,4 milliards \$EU d'investissements, ceci pour des projets réalisés dans 23 pays et sans compter les financements additionnels accordés pour la réforme de politiques de protection sociale, qui ont totalisé 1,8 milliards \$EU au cours des cinq

⁸ Grant et Marcus document de référence pour le Rapport sur la Pauvreté Chronique, 2008. Van Domelen J., *Social Protection Strategy: Stocktaking of International Agency Policies and Programs in Social Protection*, Document de travail, Unité de Protection Sociale, Banque mondiale juin 2010.

⁹ Van Domelen J. *The 2001 Africa Social Protection Strategy: Review of Implementation FY01 to FY10*, Ébauche, 3 décembre 2010.

¹⁰ Cette politique reconnaissait d'une part que la combinaison des différents outils de protection sociale pouvait différer en fonction de la situation nationale, mais aussi le consensus croissant sur le fait qu'un paquet minimum en protection sociale devrait essentiellement couvrir : les soins de santé primaire et les bénéfices aux enfants, les travailleurs informels, les chômeurs, les personnes âgées et les personnes souffrant d'un handicap.

¹¹ Van Domelen J., *Social Protection Strategy: Stocktaking of International Agency Policies and Programs in Social Protection*, Document de travail, Unité de Protection sociale, Banque mondiale, juin 2010.

11. La dépense en matière de protection sociale a augmenté en réponse aux crises alimentaires, pétrolières et financières de 2008-2009. En mai 2008, la Banque mondiale a approuvé le Programme de Réponse à la Crise Alimentaire Globale (GFRP), un mécanisme de financement rapide accessible aux pays sévèrement affectés. Plus de 700 millions \$EU ont été acheminés dans ce cadre vers les pays africains.¹⁷ Les crises ont également entraîné une utilisation plus importante des Fonds d'affectation spéciale (*Trust Funds*), en raison du fait que plusieurs donateurs ont confié à la Banque mondiale des ressources accrues, afin de permettre la mise en place d'une réponse plus cohérente et plus durable à des crises de ce type.

12. En dépit des progrès réalisés en matière de politiques et de programmation, l'élaboration de systèmes de protection sociale présente des défis importants, notamment afin que ces systèmes d'une part répondent aux principaux risques et vulnérabilités auxquels font face les hommes et les femmes pauvres et d'autre part facilitent l'accès à des emplois productifs. En fait, les débats portant sur l'utilité relative de l'attribution d'une part des maigres ressources à des programmes de protection sociale se poursuivent toujours alors que certains pays affirment être trop pauvres pour de tels produits de luxe. Ces arguments s'expliquent par le fait que certaines parties prenantes considèrent la protection sociale comme un «don» plutôt qu'un investissement dans la croissance économique. L'approche est alors perçue comme fiscalement non pérenne, puisqu'elle créerait une «dépendance» au sein de populations qui se sont toujours fiées aux filets de sécurité informels à base communautaire. Par contre, des voix de plus en plus nombreuses réclament que la protection sociale soit considérée comme un droit humain, ceci en vertu des traités internationaux et des obligations nationales. Dans cette optique, les pays ont l'obligation de mettre en œuvre des programmes de protection sociale qui répondent aux vulnérabilités de tous les citoyens.

13. Cependant, la capacité d'exécution des gouvernements reste faible dans plusieurs secteurs, notamment parce qu'ils doivent coordonner plusieurs acteurs et secteurs simultanément. Par conséquent, la protection sociale reste souvent fragmentée dans la majorité des pays: plusieurs programmes sont essentiellement des initiatives peu importantes, exécutées à court terme et souvent hors de la structure gouvernementale grâce au financement direct des bailleurs de fonds. Les programmes financés par le gouvernement utilisent souvent de façon inefficace les maigres ressources disponibles, en subventionnant les prix ou les producteurs par exemple. La faiblesse des systèmes de suivi-évaluation entrave l'expansion de petites initiatives pilotes réussies et la comparaison de l'efficacité et de l'efficacé des différentes approches. De plus, les données justifiant la mise en œuvre d'interventions sur l'emploi et le marché du travail spécifiques aux pays africains sont faibles. Enfin, ces contraintes sont plus importantes dans les états fragiles et en situation de postconflit, qui tentent de resserrer les liens fondamentaux entre l'état et ses citoyens.

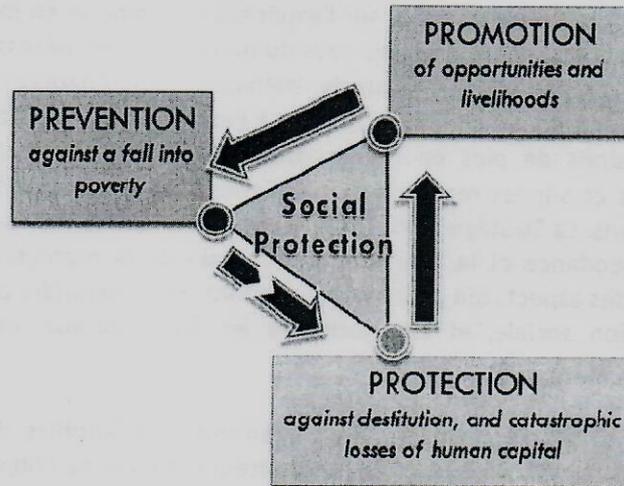
notamment pour des études nationales à l'île Maurice, au Niger et au Sénégal et une évaluation régionale du vieillissement et de la pauvreté en Afrique qui ont mis de l'avant le rôle potentiel des pensions sociales (non contributives).

¹⁷ Ce montant représente 69 pour cent des financements GFRP.

19. La Stratégie de Protection Sociale pour l'Afrique de 2001 reposait sur un cadre de gestion du risque social (GRS) adapté au contexte africain. Le cadre de GRS affirmait que le risque et la vulnérabilité étaient au cœur de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique. Il défendait une approche multisectorielle et générale à la réduction des vulnérabilités et à la gestion des risques plutôt que le maintien d'un accent sur les mécanismes de survie.

20. Depuis 2001, ce cadre conceptuel de protection sociale a évolué et bénéficié d'un consensus international croissant. Ceci transparaît clairement dans le cadre conceptuel mis de l'avant par le Point d'Ancre qui décrit en quoi la protection sociale réduit la pauvreté et contribue à une croissance inclusive et durable, notamment par le biais de ses trois fonctions (figure 2):¹⁸

Figure 2: Le cadre des 3P: Fonctions de la Protection Sociale



- a) *La Prévention* vise à réduire la probabilité que les chocs économiques dévastateurs n'aient des conséquences néfastes sur les individus et les ménages, ce qui permet par conséquent d'éviter une déchéance dans la pauvreté. Cet objectif est largement atteint par le biais de mécanismes d'assurance sociale, par exemple en matière de chômage, d'incapacité ou encore de climat.
- b) *La Protection* vise à assurer aux individus et aux ménages un niveau minimum de bien-être et à empêcher que des pertes irréversibles et catastrophiques en capital humain ne se produisent. Les initiatives de protection sociale préventives peuvent également réduire les dommages socio-économiques générés par des inégalités importantes. Les initiatives de ce type comprennent: les filets de sécurité, les pensions sociales, l'alimentation scolaire et les efforts visant à accroître l'accès des plus pauvres aux services de base.
- c) *La Promotion* vise la création d'opportunités permettant aux hommes et aux femmes d'avoir accès à des moyens de subsistance plus productifs. Cet objectif peut être réalisé par le biais de divers mécanismes, tels que le renforcement des compétences et le soutien à l'employabilité, l'investissement dans le capital humain et le renforcement des individus afin qu'ils soient en mesure de faire des investissements plus innovateurs et plus productifs, bien que plus risqués. Il pourra notamment s'agir ici de programmes axés sur le marché du travail, de projets d'acheminement de services ciblés, de transferts financiers conditionnels et de programmes de travaux publics.

¹⁸ Ébauche de la Note de conception de la Stratégie globale en matière de travail et de protection sociale.

agriculteurs de subsistance affectés par la sécheresse, ce qui a généré de meilleurs rendements et une diversification accrue des cultures.

- iii. *Un développement du capital humain.* Dans le contexte africain, l'amélioration des taux de graduation scolaires et de la situation sanitaire est essentielle à la réduction de la pauvreté. Au Malawi par exemple, les impacts de la protection sociale font état d'une diminution de 27 pour cent des taux de malnutrition, grâce aux appuis nutritionnels apportés par le filet de sécurité du Fonds d'Action Sociale du Malawi. L'augmentation des taux d'inscription scolaire et d'utilisation des services de santé figure parmi les impacts les plus fréquents signalés dans l'ensemble des multiples projets de type fonds social. En Éthiopie, les appuis accordés par le Programme de Protection des Services de Base à l'acheminement de services décentralisés ont notamment permis d'augmenter les taux de vaccination infantile et l'utilisation de contraceptifs. L'évaluation d'impact du Programme de Transferts Monétaires aux Orphelins et Enfants Vulnérables (CT-OVC) du Kenya a relevé chez les bénéficiaires, par comparaison avec un groupe contrôle, une augmentation significative des taux d'inscription scolaire des enfants de 6-7 ans au cycle primaire (15 points de pourcentage) ainsi que des jeunes de 13-17 ans au cycle secondaire (6 points de pourcentage). L'évaluation a également relevé une diminution importante du travail infantile dans les ménages bénéficiaires.

- b. *L'accroissement des opportunités d'accès des hommes et des femmes à des emplois productifs et sécuritaires :* les interventions de protection sociale peuvent faciliter l'accès aux marchés du travail et améliorer la productivité des hommes et des femmes actifs dans les secteurs formel et informel. Les programmes actifs du marché du travail (ALMP) peuvent augmenter la possibilité de trouver un emploi rémunérateur ou encore accroître la capacité de revenu à court terme, pendant que les réformes à long terme sont mises en place. Les investissements dans la micro-finance et l'entrepreneuriat sont également susceptibles de renforcer plusieurs moyens de subsistance formels et informels en Afrique. Les résultats suivants ont par exemple été observés :

- i. *Une employabilité accrue,* notamment à la suite de programmes actifs du marché du travail ou encore de l'insertion économique réalisée dans le cadre de programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion. Les activités de réinsertion économique et sociale menées en Érythrée dans le cadre du Programme DDR ont par exemple permis à 85 pour cent des soldats démobilisés de trouver un emploi.
- ii. *Un accroissement de la productivité,* notamment par le biais de programmes d'éducation de seconde chance, de formations en emploi, d'apprentissages ou de formations formelles de compétences. Ces initiatives peuvent combler les lacunes du système éducatif en général, par exemple en appuyant la création de savoir-faire en demande chez les employeurs et l'amélioration des compétences personnelles générales associées à la réussite sur le marché du travail. Le Programme de coupons *Jua Kali* du Kenya a renseigné les jeunes filles sur les bénéfices potentiels offerts par les secteurs d'activité traditionnellement réservés aux hommes et a assuré le mentorat des femmes impliquées dans ce type d'activités. Cette initiative a permis d'accroître de 10 pour cent le nombre de jeunes filles ayant choisi une activité «masculine». ²⁰ De plus, il semble que les programmes de formation des jeunes dans

²⁰ Hjort 2009. Dans: *Active Labor Market Programs for Youth in Africa: A Framework for Engagement*. Ébauche, 5 décembre 2010.

la pauvreté à long terme. Les conclusions initiales tirées du Programme de Filet Productif de Sécurité éthiopien (PSNP) ont par exemple montré que la vente du bétail dans les ménages affectés par la sécheresse s'était avérée nettement moindre dans les ménages ayant reçu les appuis prévisibles du PSNP que dans les autres.

iv. *Les effets des infrastructures sur l'atténuation des risques.* La seconde phase du PSNP éthiopien a financé la réhabilitation de plus de 167,000 hectares de terres incluant notamment la clôture des superficies, 275,000 km de remblais de roche et de terre et la plantation de près de 900 millions de jeunes plants, tous des éléments qui devraient favoriser une atténuation des conséquences des sécheresses à venir.

24. L'atteinte des objectifs de cette Stratégie pourra aider à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, notamment de la façon suivante :

- a. *Augmentation du capital humain et de la productivité.* Le capital humain est généralement considéré dans les modèles de croissance économique comme un facteur de production en soi, qui contribue donc directement à la croissance économique.²² Comme souligné plus haut, la protection sociale permet d'augmenter le capital humain de diverses façons. De plus, les programmes d'assurance sociale et de filet de sécurité assurent la protection des ménages pendant les revers économiques ou les chocs afin que ces derniers n'aient pas à retirer les enfants de l'école ou à se priver de services de santé.
- b. *Amélioration du fonctionnement du marché du travail et de la productivité.* Les programmes et politiques liés au marché du travail stimulent la croissance économique en créant plus de flexibilité et de capacité au sein de la force de travail et en augmentant la productivité par travailleur. Les interventions actives du marché du travail, comme la formation de compétences et l'appui à la recherche d'emploi ou à l'apprentissage augmentent l'employabilité de la force de travail et les taux de participation.
- c. *Accroissement des activités entrepreneuriales.* Les études menées en Inde et en Afrique démontrent que les pauvres utilisent leurs actifs de façon plus conservatrice que les ménages fortunés, et ont par conséquent un rendement sur leurs actifs de 20 à 25 pour cent inférieur à celui de ces derniers.²³ Par conséquent, l'appui financier et le sentiment de sécurité apportés par les filets de sécurité prévisibles et par les mécanismes de gestion collective du risque fournis par les assurances sociales peuvent inciter les pauvres à prendre davantage de risques d'investissements, et leur permettre d'avoir accès à de meilleurs rendements.
- d. *Renforcement de l'accumulation de biens et leur protection.* L'accumulation de biens est une source importante de croissance économique. Il faut un minimum d'actifs pour que l'accumulation de richesse soit possible. Dans cette optique, les activités de protection sociale peuvent accroître les perspectives de croissance économique, dans la mesure où ces interventions permettent non seulement aux pauvres de couvrir les besoins quotidiens, mais aussi d'accumuler des biens tangibles.
- e. *Approfondissement des marchés de capitaux.* Le développement des marchés de capitaux et du secteur financier est essentiel à la croissance économique. Les fonds de pension et les compagnies d'assurances sont des fournisseurs majeurs de capitaux à long terme, qui

²² Mankiw, G., D. Romer, et D. Weil. *A Contribution to the Empirics of Economic Growth; The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2. (mai, 1992), pp. 407-437.

²³ Tel que rapporté dans H. Alderman et J. Hoddinott, *Growth-Promoting Social Safety Nets*, 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. Banque mondiale, 2008.

de capitaux ou à une volatilité économique accrue. La protection sociale peut donc contribuer à la réduction des inégalités de diverses façons. En Afrique du Sud par exemple, les transferts directs, notamment les pensions de vieillesse, ont diminué l'écart du ratio des pauvres de 13 pour cent.³⁰ L'expansion de programmes de protection sociale pourrait par conséquent avoir un impact direct sur les indicateurs de pauvreté nationaux. Au cours de la dernière décennie, le Brésil a enregistré des améliorations remarquablement rapides dans la distribution des revenus, un phénomène largement dû à la réduction de la pauvreté extrême. Les études ont d'ailleurs démontré que le Bolsa Familia, soit le plus important programme de transferts monétaires conditionnels (CCT) au monde, était responsable du cinquième de la diminution totale des inégalités. Un quart supplémentaire de cette diminution était attribuable aux ajustements en matière de sécurité sociale.³¹

26. La protection sociale fait également progresser la cohésion sociale, particulièrement dans les situations de post conflit. Les sociétés émergeant de conflits ont en effet eu recours aux mécanismes DDR et aux programmes de protection sociale à base communautaire afin de maintenir la paix et de reconstruire le capital social effrité par les conflits, deux éléments essentiels à la reprise de la croissance économique. De plus, la protection sociale offre de meilleures opportunités aux éléments vulnérables et marginalisés de la société et renforce de ce fait le contrat social sous-jacent à une stabilité accrue.

2.4 Principes transversaux

27. La Stratégie démontrera que la protection sociale ne pourra contribuer à la réduction de la pauvreté et ou à une croissance économique inclusive et durable que dans la mesure où les pays auront renforcé leurs systèmes de protection sociale³², notamment à partir de certains principes clés. Ces derniers sont importants, non seulement parce qu'ils soulèvent des questions transversales déterminantes dans le succès de la protection sociale en Afrique, mais également parce qu'ils font appel à des notions sous-jacentes à tous les efforts de développement. On trouvera ci-après un ensemble de principes qui sera peaufiné au fur et à mesure de la formulation de l'ébauche de Stratégie.

28. **Bonne Gouvernance.** L'ébauche de Stratégie pour l'Afrique soutient que l'imputabilité est au cœur de la gouvernance et de la capacité du secteur public. Cette affirmation s'applique également à la protection sociale.³³ La promotion de l'imputabilité et de la bonne gouvernance en général fait d'ailleurs déjà partie de plusieurs programmes de protection sociale en Afrique. Dans ce cadre, une attention équivalente doit alors être portée aux deux pôles d'imputabilité, soit aux responsables du côté de l'offre comme de la demande, ceci afin de pouvoir collecter les rétro-informations susceptibles d'améliorer la qualité et le ciblage des services dispensés, mais aussi les autres programmes s'intéressant à la protection sociale. Le défi consiste essentiellement à consolider le travail en cours et à parvenir à une approche plus cohérente au

³⁰ *Global Action* sur le site internet *Aging*.

³¹ F.V. Soares, Ribas, R.P. *Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective*, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2006.

³² Les systèmes de protection sociale comprennent les initiatives de protection publiques, privées et informelles.

³³ Nous proposons l'utilisation du cadre d'imputabilité pour l'acheminement des services esquissé dans le Rapport mondial sur le développement de 2004.

dans les technologies de l'information et de la communication permettrait des avancées significatives au niveau de la programmation de la protection sociale en Afrique.

34. **Partenariats.** La communauté internationale s'est engagée à soutenir l'harmonisation, telle que définie dans la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Accra. L'ébauche de Stratégie pour l'Afrique tient d'ailleurs compte de cet aspect en identifiant le partenariat comme outil principal de mise en œuvre. De plus, les approches programme faisant la promotion de la coordination et de la complémentarité sont particulièrement pertinentes lorsqu'il s'agit de la protection sociale, qui est essentiellement transdisciplinaire et jouit de l'intérêt de plusieurs partenaires au développement. Pour les mêmes raisons, une coordination efficace entre les ministères des gouvernements impliqués s'avère également essentielle.

35. Les principes clés énoncés ne constituent pas une fin en soi; pour devenir efficaces, ils doivent plutôt faire partie inhérente des outils de protection sociale mentionnés dans la prochaine section.

2.5 Outils de protection sociale

36. Le rôle fondamental de la Stratégie de Protection Sociale en Afrique sera de fournir des orientations et des conseils sur les principaux outils de protection sociale.³⁷

a) **Interventions sur le marché du travail afin de faciliter l'accès à l'emploi et aux revenus.** Ces interventions englobent généralement :³⁸ (i) *les services reliés à l'emploi*, notamment l'appui-conseil, l'aide à l'orientation, le placement, les échanges d'emplois et autres services connexes ; (ii) *la formation des chômeurs* dans les secteurs formels et informels, notamment la formation en emploi et la participation concrète de l'employeur ; (iii) *le recyclage des travailleurs* – en Afrique, cet aspect a largement concerné la restructuration du secteur et des entreprises publics ; (iv) *la formation des jeunes*, notamment les programmes qui intègrent la formation dans le rattrapage scolaire, l'appui à la recherche d'emploi et les services sociaux ; (v) *les subsides accordés aux salaires/emplois* ; (vi) *les travaux publics* favorisant la création d'emplois à court terme au cours desquels certaines compétences pourraient être améliorées ; (vii) *le développement de micro-entreprises/l'appui à l'auto-emploi* qui sont particulièrement importants en Afrique en raison du rôle majeur joué par le secteur informel et les petites et moyennes entreprises sur le marché de l'emploi. Le profil des interventions sur le marché du travail sera donc modelé en fonction du contexte africain et tiendra compte non seulement de la concentration des emplois au sein du secteur informel, mais aussi de la force démographique que représentent les jeunes qui entrent sur le marché du travail.

³⁷ Les cadres conceptuels globaux sur lesquels repose la protection sociale, tels que la gestion du risque social et les 3 P, s'appliquent à des interventions menées dans divers secteurs, notamment le développement rural, l'éducation et la santé. L'ampleur des activités potentielles est inévitablement réduite lorsque l'on associe la gestion du risque social à la protection sociale et aux appuis au travail, puisque celles-ci définissent alors implicitement le type de secteur d'intervention ou la cohorte d'interventions.

³⁸ Pour compléter cette section, nous recommandons de se fier surtout à : *Active Labor Market Programs for Youth in Africa: A Framework for Engagements*. Ébauche, 5 décembre 2010.

et représentent les deux tiers des prêts accordés dans la région depuis que la Stratégie de Protection Sociale en Afrique a été publiée en 2001. Au cours de la décennie, les fonds sociaux et les projets d'acheminement de services, tels que le Programme de Protection des Services de Base éthiopien, ont été basés sur l'offre et se sont assurés que les communautés vulnérables avaient accès aux services, avec malgré tout une attention accrue à la promotion de l'imputabilité du côté de la demande. Ce type d'activités demeurera un complément important aux activités de protection sociale, notamment en raison du fossé entre les attentes formulées par les OMD en matière d'accès aux services et la situation actuelle en Afrique, particulièrement dans les communautés les plus pauvres. Simultanément, les services d'aide sociale, par exemple les services aux enfants de la rue, continueront à appuyer des groupes particulièrement vulnérables.

37. La Stratégie abordera la question de l'efficacité des outils déjà employés et s'attardera en particulier sur les mécanismes qui fonctionnent, et pourquoi, dans différents contextes. Elle expliquera ensuite comment chacun de ces outils desservira les objectifs de la Stratégie et contribuera à une croissance économique durable et inclusive. Cette section comprendra, d'une part des encadrés présentant des exemples de chaque outil et soulignant en quoi les programmes concernés sont exécutés en accord avec les principes exposés plus haut, et d'autre part des encadrés expliquant comment les outils sont utilisés pour la résolution de questions spécifiques : changement climatique, gestion du risque de désastre, jeunes, égalité des genres et innovations dans les ICT.

2.6 Passer des Programmes de protection sociale aux Systèmes de protection sociale

38. L'un des objectifs principaux de cette Stratégie sera d'appuyer le développement de systèmes de protection sociale accessibles.³⁹ Pour cela, il faudra une approche qui puisse dépasser les projets temporaires à petite échelle et s'attaquer à la mise en place d'un système de protection sociale plus complet et plus permanent reposant sur une véritable assise institutionnelle et politique.

39. Même si l'approche spécifique variera d'un pays à l'autre (voir la section 2.7 ci-dessous), cette transition vers un mode système permettra d'exploiter les synergies et l'efficacité générées par une approche harmonisée des risques et de la vulnérabilité dans la population. Une approche systémique à la résolution des risques et vulnérabilités peut en effet remédier de façon plus efficace aux lacunes et chevauchements à la fois dans la couverture des différents groupes et au cours de la vie des individus, alors que les plateformes communes, par exemple pour le ciblage et le recrutement, peuvent générer des économies substantielles. De plus, une approche par système permet de mieux s'assurer que les citoyens sont aptes à faire la transition entre les différents types de protection sociale, notamment à passer de programmes de type préventif à des programmes de type promotionnel.

40. Un système de protection sociale comprend notamment des outils de protection sociale de type public, basés sur le marché et informels. L'influence relative de ces différents mécanismes d'acheminement va se modifier avec le temps, par exemple au fur et à mesure que

³⁹ Nous proposons de se baser sur le travail actuellement mené par le Point d'Ancre en matière de systèmes de protection sociale au cours de l'élaboration de cette section.

fiscale pour des programmes non contributaires. Ici, les défis majeurs ont trait au ciblage, à l'efficacité administrative et à la viabilité fiscale. L'ampleur des interventions sur le marché du travail et de l'emploi a également tendance à être plus importante dans ce type de pays, notamment en raison d'un secteur formel plus substantiel, d'institutions plus opérationnelles, etc.

- b. **Les pays à faible revenu** sont caractérisés par de hauts niveaux de pauvreté associés à une faible couverture par des programmes de protection sociale. Dans ce contexte, l'accroissement de services de base ciblant les groupes vulnérables paraît donc tout à fait pertinent. La faiblesse générale des capacités a souvent été contrée efficacement grâce au développement d'approches à la protection sociale reposant sur une base communautaire.
- c. **Les états fragiles et en situation post conflit** posent un défi spécifique : la demande en programmes efficaces pouvant contribuer à réduire la vulnérabilité, à stabiliser les structures sociétales et à éviter que le pays ne retombe en situation de conflit est très élevée alors que la capacité d'exécution est faible, voire inexistante. Il reste cependant possible, soit de mettre en place des systèmes de protection sociale embryonnaires à partir des programmes DDR et des initiatives de reconstruction communautaire, ou soit de passer d'une réponse à caractère humanitaire à une approche plus structurée de la protection sociale. Dans ces pays, il faudra porter une attention particulière aux questions d'acheminement des services et de mise en place d'un ensemble de mesures associées aux filets sociaux.

46. La Stratégie fera également la distinction entre les différents niveaux de développement des systèmes de protection sociale nationaux actuellement en opération. Dans le cadre des évaluations institutionnelles et de la performance nationale (CPIA), la Banque mondiale cote chaque année la capacité nationale en matière de protection sociale et travail. On trouvera à la Figure 3 les résultats CPIA de l'Afrique pour 2009 – à la fois le pointage global et l'indice composite de protection sociale et travail.⁴⁰ Deux des résultats généraux auront des implications directes sur la Stratégie. Premièrement, le niveau de développement institutionnel et des politiques (l'index IDA CPIA) se révèle en moyenne plus élevé que le niveau d'évolution des systèmes nationaux de protection sociale et travail. Ceci implique que des améliorations sont encore possibles, même dans le cadre des capacités nationales actuelles. Deuxièmement, les écarts de pointage entre les pays sont relativement importants. Les quelques 12 pays dont la note égale ou dépasse 4 pourraient donc certainement fournir des exemples concrets de mécanismes susceptibles d'améliorer les systèmes de protection sociale des autres pays.

⁴⁰ Ceci comprend des éléments reliés aux filets sociaux de sécurité, à la protection des normes de base du travail, à la réglementation du marché du travail, aux initiatives basées sur la demande communautaire et aux systèmes d'épargne pour la pension et la vieillesse.

africains et faire la promotion de *l'innovation*. Elle pourra tirer ici parti des politiques de protection sociale et des travaux analytiques considérables exécutés au cours de la dernière décennie en Afrique, tout en mettant un accent croissant sur les questions d'emploi et de marché du travail, particulièrement chez les jeunes, qui ont été traitées de façon limitée jusqu'à maintenant.⁴¹ Il faudra pour cela associer les leçons tirées des meilleures pratiques internationales à la facilitation des échanges de connaissances entre les pays africains. Ce travail est particulièrement important si l'on veut respecter l'engagement envers une approche basée sur les preuves et faire la promotion des meilleures pratiques internationales en matière de planification de systèmes de protection sociale.

51. En appui à cet objectif, la Stratégie abordera en détail les approches et secteurs prioritaires nécessaires à :

- a. Un **travail analytique et conseil en matière de politique**, particulièrement en matière de questions liées au marché du travail et à l'emploi, pour lesquelles il y a peu de données africaines ;
- b. La facilitation des **échanges d'informations et d'expériences sud-sud** dans une région donnée et de façon plus générale entre des types similaires de pays ; et
- c. **la formation**, telle qu'offerte par l'Institut de la Banque mondiale.

52. La Banque mondiale est un chef de file important, au sein de la communauté internationale et auprès des pays. La Stratégie cherchera à utiliser cet effet de levier pour *créer des partenariats institutionnels solides* sur les questions de protection sociale. L'accent sera mis d'une part sur la poursuite des appuis à la protection sociale fournis aux ministères des Finances et autres parties prenantes nationales clés, et d'autre part sur la promotion de la coordination avec les autres secteurs de la Banque mondiale, particulièrement lorsqu'il y a interface avec d'autres programmes (par exemple d'assurance-santé et d'appui au marché du travail) et que les synergies peuvent être maximisées (par exemple : transferts monétaires conditionnels et éducation primaire).

53. Les activités menées par la Banque mondiale seront mises en perspective avec les différents rôles joués par les autres partenaires, notamment les bailleurs de fonds, les ONG et les gouvernements. Ces partenariats seront essentiels à la mise en œuvre efficace de la Stratégie, particulièrement si l'on tient compte du rôle croissant des autres bailleurs de fonds dans l'appui à la protection sociale et du besoin de rassembler toutes les ressources afin que les systèmes de protection nationaux puissent être implantés à large échelle, avec l'ampleur et la couverture adéquates.

54. En appui à cet objectif, la Stratégie examinera en détail les approches et les domaines prioritaires relatifs à :

- a. la **fédération des efforts nationaux**, particulièrement entre les ministères d'un gouvernement ;
- b. l'**appui aux partenariats** avec les autres bailleurs de fonds aux plans national et régional, et

⁴¹ La Banque mondiale a investi dans la région Afrique environ 6 millions \$EU dans 43 produits AAA de protection sociale et 5,3 millions \$EU dans 23 processus d'assistance technique.

en élaboration dans le cadre de la Stratégie globale en matière de Protection Sociale et de Travail. Il y aura également, sur la base des meilleures pratiques, présentation de conseils relatifs à l'élaboration de cadres de résultats et de systèmes de S&E. La Stratégie renforcera par le biais d'évaluations d'impact solides les expériences croissantes de la région en matière de production de données sur les résultats de développement générés par les activités de protection sociale. La Stratégie identifiera par exemple spécifiquement les lacunes d'informations clés à combler par la conduite d'évaluations d'impacts ;

- b. **La mesure des progrès dans l'élaboration de systèmes de protection sociale**, en termes de succès dans l'implantation d'un système national et de résultats correspondants dans la cotation par le CPIA; et
- c. **les décisions d'affaires nécessaires**, avec un accent particulier sur l'importance du personnel, de la formation et des ressources requises (surtout par le Département AFTSP) pour la mise en œuvre la Stratégie.

60. Cette section harmonisera le cadre de résultats en protection sociale de l'ébauche de Stratégie pour l'Afrique et celui de la Stratégie en matière de protection sociale et travail de la Banque mondiale et procédera à une harmonisation des indicateurs de suivi de la protection sociale dans les différents secteurs de la Banque. Au cours de l'élaboration de la Stratégie, l'équipe reverra les différents ensembles d'indicateurs clés (indicateurs IDA, indicateurs de la stratégie pour l'Afrique, indicateurs CPIA et cadre de résultats de la Stratégie de Protection Sociale générale). Par conséquent, même si la Stratégie aura probablement son propre cadre de résultats, celui-ci émanera de systèmes de compte rendu des résultats plus généraux et utilisera autant que possible des ensembles d'indicateurs communs.

3. Processus d'élaboration et de diffusion de la Stratégie

61. Afin de favoriser un appui général à la Stratégie au sein même de la Banque, nous suggérons de procéder à l'élaboration de la Stratégie par le biais d'un processus itératif sollicitant la rétroaction et la contribution du personnel de différentes unités de la Banque mondiale. Cette Note de conception a déjà fait l'objet de rétroactions détaillées par le département AFTSP ainsi que de commentaires par le personnel AFTHD et le Point d'Ancre en matière de protection sociale.

62. Au cours des prochaines étapes, l'équipe de travail principale consultera à nouveau le département AFTSP et orientera l'évolution du document en fonction des apports, notamment fournis au cours de réunions avec le personnel et d'entretiens privés sur certaines questions spécifiques. La revue interne et formelle par la Banque mondiale et le processus d'approbation permettront d'impliquer le personnel attaché aux autres unités concernées, par exemple le Point d'Ancre en matière de protection sociale et les experts travaillant dans d'autres régions et secteurs.

63. Il est également important de souligner ici que le processus préparatoire tiendra compte des travaux d'élaboration en cours de la Stratégie globale en matière de Protection Sociale et de Travail. L'équipe de travail principale entend par exemple s'inspirer si possible des études préparatoires effectuées dans le cadre de cette Stratégie globale. Les documents portant sur la protection sociale dans les pays à faible revenu et les états fragiles ainsi que sur les systèmes de protection sociale seraient à cet égard particulièrement pertinents. De plus, les observations

(vi) Stratégie finale: mi-mai 2011

(vii) Diffusion de la Stratégie finale: juillet à décembre 2011

- Partenariats

5 Outils de protection sociale

- *Interventions sur le marché du travail afin de faciliter l'accès à l'emploi et aux revenus :* (i) services reliés à l'emploi ; (ii) formation des chômeurs ; (iii) recyclage des travailleurs ; (iv) formation des jeunes ; (v) subsides accordés aux salaires/emplois ; (vi) travaux publics ; (vii) développement de micro-entreprises/appui à l'auto-emploi ; (viii) interventions sur le marché du travail ;
- *Systèmes d'assurance polyvalents permettant de mieux gérer le risque et la vulnérabilité :* assurance sociale incluant notamment l'assurance agricole, la microassurance, l'assurance chômage, l'assurance santé et l'assurance santé à base communautaire.
- *Systèmes de pensions équitables et durables en réponse à la vieillesse et à la pauvreté :* systèmes de pension contributives et non contributives.
- *Filets de sécurité réactifs, prévisibles et évolutifs qui permettent de moduler la consommation, de protéger les biens et de prévenir le dénuement et les autres pièges de la pauvreté :* transferts monétaires (CCT, allocations aux enfants, allocations d'incapacité, etc.), transferts non monétaires (repas scolaires, suppléments alimentaires mère-enfant et rations alimentaires, coupons de gratuité pour services sociaux, etc.) et création d'emplois temporaires et revenus.
- *Acheminement amélioré des services aux pauvres afin d'assurer l'accès, le développement du capital humain et la construction des économies locales :* fonds sociaux et projets d'acheminement de services tels que le Programme de protection des services de base éthiopien.

6 Passer des Programmes de protection sociale aux Systèmes de protection sociale [examen de la teneur des programmes de protection sociale, notamment des questions opérationnelles]

7 Adapter l'approche au contexte national [adapter la Stratégie, notamment à la capacité nationale, au niveau économique, aux risques potentiels ; aux pays à faible ou à moyen revenu, états fragiles et en situation de post conflit]

8 Le rôle de la Banque mondiale dans la mise en œuvre de la Stratégie

- *Augmenter et approfondir la compréhension des initiatives de protection sociale et d'appui au travail qui fonctionnent le mieux dans les pays africains par :*
 - a. des études analytiques et des appuis-conseils en matière de politiques
 - b. la facilitation des échanges d'informations et d'expériences [Sud-Sud]
 - c. la formation
- *Créer des partenariats institutionnels forts en appui à la protection sociale et au travail par :*
 - a. la fédération des efforts dans les pays
 - b. l'appui aux partenariats avec les autres bailleurs de fonds
 - c. la coordination et la coopération des autres secteurs de la Banque mondiale