
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

Table des matières

Table des matières	ii
Figures	ii
Tableaux	ii
Acronymes	iii
1. Introduction – Pourquoi une nouvelle Stratégie de Protection Sociale (PS) en Afrique?.....	1
1.1 L’Afrique au lancement de la Stratégie de Protection Sociale régionale de 2001	1
1.2 Le contexte actuel en Afrique : Pourquoi la protection sociale est plus pertinente que jamais	1
1.3 La Protection sociale dans le contexte africain	3
2. Questions à considérer dans l’élaboration de la Stratégie	7
2.1 Objectif global de la Stratégie	7
2.2 Cadre conceptuel.....	7
2.3 La contribution de la protection sociale aux résultats en matière de développement en Afrique	9
2.4 Principes transversaux.....	14
2.5 Outils de protection sociale	16
2.6 Passer des Programmes de protection sociale aux Systèmes de protection sociale ...	18
2.7 Adapter l’approche au contexte national	19
2.8 Le rôle de la Banque mondiale dans la mise en œuvre de la Stratégie.....	21
2.9 La mesure du succès	23
3. Processus d’élaboration et de diffusion de la Stratégie.....	24
4. Calendrier d’élaboration de la Stratégie	25
5. Budget et équipe	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 1: Aperçu de la Stratégie	27

Figures

Figure 1: Progression des prêts accordés pour la PS par type d’intervention (millions \$EU)	5
Figure 2: Le cadre des 3P: Fonctions de la Protection Sociale.....	8
Figure 3: Pointages du CPIA 2009 en l’Afrique – Général et systèmes de protection sociale et travail	21

Tableaux

Tableau 1: Estimation du budget	Erreur ! Signet non défini.
---------------------------------------	------------------------------------

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

1. Introduction – Pourquoi une nouvelle Stratégie de Protection Sociale (PS) en Afrique?

1.1 L'Afrique au lancement de la Stratégie de Protection Sociale régionale de 2001

1. La Région Afrique a lancé sa première Stratégie de Protection Sociale en 2001. Celle-ci rappelait qu'une protection inefficace ou insuffisante contre les risques pourrait s'avérer très coûteuse, non seulement pour les pauvres et la société en général, mais aussi en termes de ralentissement de la croissance économique. Elle définissait le contexte africain comme un environnement à fort potentiel de croissance allié à des taux de pauvreté élevés. Elle reconnaissait qu'avec des revenus très faibles, la capacité de millions de ménages africains à se protéger des conséquences des chocs néfastes restait limitée et avait un impact négatif non seulement sur le maintien de la consommation de base et la protection des maigres ressources, mais aussi sur la probabilité d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en Afrique. Les nombreux chocs affectant le continent étaient perçus non seulement comme des obstacles à court terme à la réduction de la pauvreté, mais également comme des moteurs de la pauvreté structurelle et intergénérationnelle. La Stratégie mentionnait comme principaux risques menaçant les économies et les ménages africains les chocs macroéconomiques et liés au marché du travail, les guerres et les conflits, les sécheresses récurrentes, les variations saisonnières dans le prix des denrées, la vieillesse, le veuvage, la rupture familiale et la maladie, incluant le VIH-SIDA et le paludisme.

1.2 Le contexte actuel en Afrique : Pourquoi la protection sociale est plus pertinente que jamais

2. Au cours de la dernière décennie, la croissance économique de l'Afrique a été relativement importante. Entre 2000 et 2008, les économies africaines ont connu une croissance annuelle moyenne de plus de 5 pour cent et ont donc évolué deux fois plus rapidement qu'entre les années 1980 et 1990. Même si ces taux de croissance ont varié sur le continent, on a généralement observé une croissance rapide dans la majorité des pays africains. Par conséquent, le taux de pauvreté basé sur le nombre d'individus a diminué d'environ un pour cent par an. Au cours de cette même période, les indicateurs sociaux ont également signalé la présence de progrès importants. L'inscription au cycle primaire est en effet passée de 56 pour cent à 75 pour cent et la parité entre les genres y est presque atteinte ; la prévalence du VIH a diminué ; certains signes montrent que le taux de mortalité infantile a chuté de façon importante et 60 pour cent des ménages, contre 50 pour cent au début de la décennie, ont maintenant accès à une eau propre.¹

3. Cependant, malgré ces progrès significatifs, la majorité des pays africains sont loin d'atteindre la plupart des OMD, une situation aggravée par les crises générales de la fin de la décennie qui ont contribué à ralentir leur progression. On estime qu'en 2009, les effets combinés de l'augmentation des prix de l'alimentation et du carburant ainsi que de la débâcle financière ont réduit la croissance économique de l'Afrique de près de 4 pour cent. Même si l'on s'attend à sa reprise en 2010, l'économie globale risque malgré tout de demeurer volatile

¹ *The MDGs After the Crisis: Global Monitoring Report 2010*, Banque mondiale, 2010.

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.

fragiles ; ils sont caractérisés par une faible gouvernance et une faible capacité de livraison de services. Puisqu'il a été estimé que les conflits faisaient reculer le développement de 10 ou 15 ans, les états fragiles sont actuellement ceux qui ont le moins progressé vers les OMD.

- Malgré une expansion considérable des infrastructures et services, **une part importante de la population ne bénéficie toujours pas d'un accès effectif aux services de base**. Ce manque d'accès touche particulièrement les communautés et les ménages les plus vulnérables, qui présentent par conséquent un piètre bilan sanitaire et des niveaux d'éducation continuellement faibles. Il faudra donc considérer les facteurs ciblés à la fois du côté de l'offre et de la demande si l'on veut pouvoir atteindre une couverture universelle.
- **Le VIH-SIDA continuera d'affecter l'Afrique subsaharienne**, qui comprend plus des deux tiers de l'ensemble des personnes vivant avec le VIH et 9 sur 10 des nouvelles infections dans le monde. Le soin aux familles affectées par la crise, notamment les orphelins et les enfants vulnérables demeurera un défi important.
- **Les tendances démographiques à plus long terme, telles qu'une fertilité élevée et une urbanisation rapide, constituent des risques supplémentaires**. Les taux de fertilité dans l'ensemble de l'Afrique sont les plus élevés au monde, ce qui crée une « explosion de jeunes ». Celle-ci devrait se poursuivre au cours des prochaines décennies et générer une pression concomitante sur les services de base, la formation et les emplois. L'urbanisation rapide va également accroître les rangs des pauvres urbains et affaiblir encore davantage les réseaux familiaux et les filets de sécurité informels.
- **Les changements climatiques mèneront probablement à une vulnérabilité accrue, notamment en raison de variations plus importantes des températures et de l'amorce progressive de changements**, des phénomènes qui pourraient tous accroître la pauvreté chronique. En effet, en raison de leurs effets sur la disponibilité de l'eau, les changements climatiques menaceront l'agriculture, soit le moyen de subsistance principal de nombreux Africains. En raison de la variabilité du climat, on estime que le continent fait d'ailleurs déjà face à des pertes annuelles représentant 1 à 2 pour cent de son PIB.⁷

1.3 La Protection sociale dans le contexte africain

5. En 2001, au moment de la divulgation de la Stratégie de Protection Sociale pour l'Afrique, la protection sociale dans la région n'en était qu'à ses premiers balbutiements. Même si les crises internationales avaient démontré que les pays devaient mettre en place des politiques et programmes d'appui à la gestion des risques et des vulnérabilités par les populations, les débats sur la validité et les modalités d'une telle approche dans le contexte africain se poursuivaient encore.

6. Dix ans plus tard, la protection sociale est au cœur des stratégies de réduction de la pauvreté dans la région et fait l'objet de discussions dans les corridors de toutes les capitales africaines. Les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSP) nationaux décrivent maintenant tous en détail la réponse en matière de protection sociale aux risques et à la vulnérabilité, et tous les pays du continent mettent en œuvre des programmes de protection

⁷ *Africa's future and the World Bank's support to it*, Ébauche de la Stratégie Régionale AFR, Banque mondiale, nov. 2010.

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.

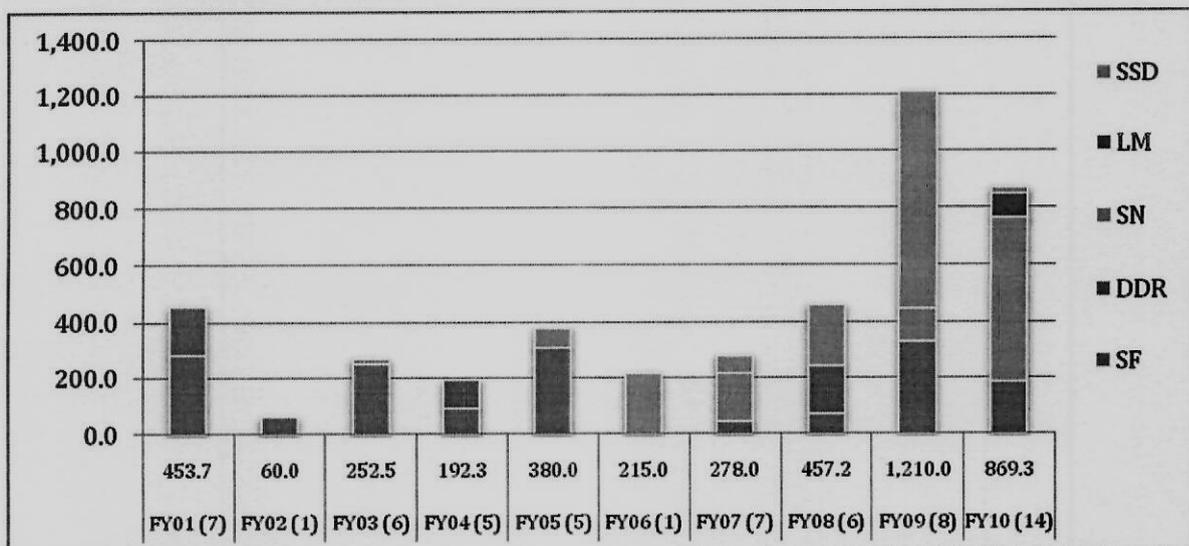
⁹ Van Domelen J. *The 2001 Africa Social Protection Strategy: Review of Implementation FY01 to FY10*, Ébauche, 3 décembre 2010.

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 bénéfiques 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.

dernières années¹². De plus, le cofinancement de la protection sociale effectué de concert avec d'autres bailleurs de fonds s'est élevé à 2,5 milliards \$EU au cours de la dernière décennie. Ces chiffres ne représentent qu'une faible part de la dépense en matière de protection sociale effectuée en Afrique par les autres donateurs. Cependant, malgré un accroissement simultané de la dépense gouvernementale, les niveaux d'investissement sont demeurés faibles. En effet, même si les données consolidées ne sont pas disponibles, la Banque mondiale estime que les pays africains n'investissent en moyenne que 2 pourcent de leur PIB dans la protection sociale.¹³ Par contre, dans les pays de l'OCDE, la dépense du secteur public en matière de protection sociale s'élève à environ 19 pourcent du PIB¹⁴.

Figure 1: Progression des prêts accordés pour la PS par type d'intervention – année fiscale 2001-2010 (millions \$EU)



Note: le nombre d'interventions apparaît entre parenthèses. La légende fait référence aux filets de sécurité (SN), aux appuis au marché du travail (LM), aux fonds sociaux (SF), à l'acheminement de services sociaux à des groupes ciblés (SSD) et aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR).

10. Par ailleurs, et comme on peut le constater dans la figure 1, la concentration traditionnelle sur les fonds sociaux en Afrique a fait place depuis 2005 à des investissements croissants dans les filets sociaux et les projets d'acheminement de services sociaux¹⁵. Les investissements en appui au marché du travail, bien qu'en augmentation, n'ont débuté qu'en 2010 et restent actuellement peu importants. Par ailleurs, la Banque mondiale n'a jusqu'à maintenant accordé aucun prêt direct aux pensions en Afrique, même si cette question est très présente dans les programmes d'appui technique et les travaux analytiques¹⁶.

¹² Ces financements ont été acheminés par le biais de Prêts à l'élaboration de politiques dans 15 pays (source: Van Domelen J. *The 2001 Africa Social Protection Strategy: Review of Implementation FY01 to FY10*, Ébauche, 3 décembre 2010). Voir l'ébauche de Note de conception de la Stratégie globale pour un aperçu du portefeuille en PS de la BM dans l'ensemble des régions.

¹³ *Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries, Safety Nets Primer*, No 30, janvier 2009.

¹⁴ Base de données statistique de l'OCDE, 2007.

¹⁵ Entre 2001 et 2010, les fonds sociaux représentaient 37 pour cent du portefeuille de PS en Afrique.

¹⁶ Les questions de politiques relatives aux pensions ont été incluses dans les Prêts à l'élaboration de politiques et la Banque mondiale a accordé des appuis importants aux gouvernements africains,

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'efficience et de l'efficacité 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'Ile 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.

2. Questions à considérer dans l'élaboration de la Stratégie

14. Cette section de la Note de conception présente de façon détaillée les questions clés dont il faudra tenir compte dans la Stratégie de Protection Sociale pour l'Afrique 2011-2021 (désignée ci-après comme la Stratégie). On trouvera en annexe 1 une ébauche des grandes lignes de la Stratégie.

2.1 Objectif global de la Stratégie

15. La Stratégie énoncera clairement l'objectif poursuivi. Nous proposons la formulation suivante :

Cette stratégie vise le renforcement de mécanismes de protection sociale susceptibles de réduire la pauvreté et de contribuer à une croissance économique inclusive et durable en Afrique par (i) la création de biens productifs dans les ménages et les communautés et un accès assuré des pauvres aux services essentiels; (ii) l'accroissement des opportunités d'accès des hommes et des femmes à des emplois productifs et sécuritaires ; et (iii) la réduction de la vulnérabilité afin que tous soient en mesure de mieux gérer les risques et de répondre aux chocs.

16. La Stratégie exposera les éléments théoriques (voir section 2.2) et empiriques (voir section 2.3) justifiant le fait que la protection sociale réduit effectivement la pauvreté des ménages et des communautés et contribue à la croissance économique en général. En fait, la protection sociale peut aider directement à la croissance économique en : (i) augmentant le capital humain et la productivité ; (ii) améliorant le fonctionnement du marché du travail et la productivité des emplois ; (iii) faisant la promotion des activités entrepreneuriales ; (iv) renforçant l'accumulation d'actifs et leur protection ; (v) approfondissant les marchés financiers ; (vi) stimulant la demande sur les marchés locaux ; (vii) développant des infrastructures ; et (viii) facilitant les réformes économiques difficiles. De plus, la protection sociale peut faire progresser simultanément la cohésion sociale et l'équité, particulièrement dans les contextes de postconflit.

17. L'atteinte des objectifs de cette Stratégie permettrait donc à la fois de se rapprocher de façon significative des objectifs énoncés dans l'ébauche de Stratégie pour l'Afrique et de compléter les objectifs formulés dans l'ébauche de la Note de conception de la Stratégie globale en matière de Protection Sociale et de Travail de la Banque mondiale.

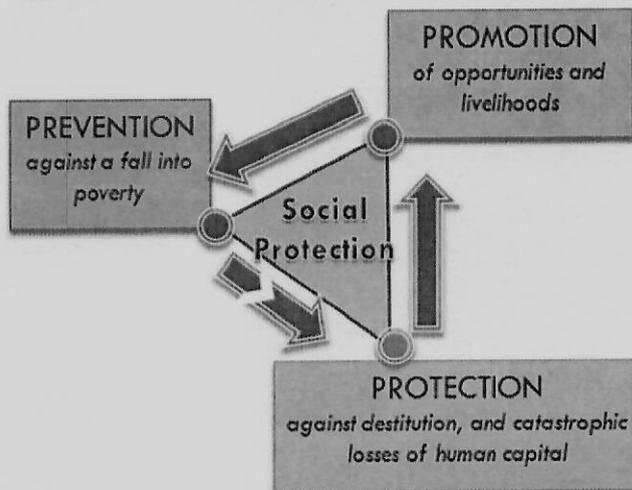
2.2 Cadre conceptuel

18. La stratégie reposera sur une définition et un cadre conceptuel. La section qui leur sera consacrée sera brève ; elle redirigera les lecteurs intéressés vers des ressources additionnelles plutôt que d'introduire une discussion exhaustive au sein même du document de Stratégie. En matière de cadre conceptuel, nous suggérons de suivre l'approche adoptée par le Point d'Ancre en matière de Protection Sociale (le Point d'Ancre) dans l'ébauche de la Note de conception de la Stratégie globale en matière de Travail et de Protection Sociale, ce qui permettra d'assurer une certaine cohérence entre les Unités régionales de la Banque mondiale.

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.

21. Même si elles sont décrites ici de façon distincte, ces trois fonctions devraient toutes faire partie d'un système de protection social solide (voir section 2.6). En fait, la plupart des outils de protection sociale sont conçus pour remplir au moins deux de ces fonctions¹⁹ et sont souvent liés à d'autres interventions qui permettent de couvrir l'ensemble des trois fonctions.

2.3 La contribution de la protection sociale aux résultats en matière de développement en Afrique

22. La Stratégie s'appuiera sur l'expérience empirique en matière de protection sociale en Afrique, mais aussi dans d'autres pays du monde lorsque nécessaire. Elle présentera un aperçu des résultats obtenus aux niveaux des ménages, communautaires et macro-économiques, et les formulera en fonction de l'objectif énoncé (voir section 2.1). Cette revue sera surtout basée sur les conclusions de plus en plus nombreuses tirées des évaluations d'impacts rigoureuses disponibles et sur les recherches analytiques réalisées par la Banque mondiale et les autres organisations. La Stratégie abordera également les éléments susceptibles d'alimenter les débats sur la dépendance et la contribution générale de la protection sociale à la réduction de la pauvreté, des aspects qui paraissent importants pour répondre aux affirmations selon lesquelles la protection sociale, et en particulier les filets sociaux, est une subvention et non un investissement.

23. La Stratégie analysera les mécanismes susceptibles d'assurer que les politiques et programmes de protection sociale permettent l'atteinte de l'objectif global formulé :

- a. **La création de biens productifs dans les ménages et les communautés et un accès assuré des pauvres aux services** : les opérations de protection sociale peuvent renforcer immédiatement la capacité des ménages à sortir de la pauvreté, grâce à la création de biens et à l'accroissement de l'accès aux services sociaux dont les pauvres ont tant besoin. Dans le contexte africain, les programmes de protection sociale peuvent aider à :
 - i. *un accroissement des biens et services économiques et sociaux communautaires*, qui sont d'ailleurs visés par la plupart des programmes de travaux publics, des fonds sociaux et de programmes d'acheminement de services sociaux décentralisés axés sur la protection sociale. Par exemple, les investissements réalisés par le Fonds Social de Développement du Sénégal dans les communautés rurales les plus démunies ont permis la mise en place de suffisamment d'infrastructures de base pour que 17 pour cent des villages participants passent au-dessus du seuil de pauvreté absolue, telle que définie par un index composite des biens essentiels.
 - ii. *Une amélioration de la productivité agricole* réalisée grâce d'une part aux infrastructures mises en place par les programmes de filets de sécurité et d'autre part à une capacité productive rétablie dans le cadre d'une réponse d'urgence à un désastre. Par exemple, le Projet de Redressement d'Urgence suite à la Sécheresse de la Zambie a permis la restauration de la viabilité économique de près de 200 000

¹⁹ Par exemple: Les programmes de travaux publics protègent les ménages, les empêchent de tomber dans la pauvreté lors des chocs et augmentent les opportunités en investissant dans les biens communautaires.

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.

les pays en voie de développement aient eu de bien meilleurs impacts que leurs équivalents dans les pays industrialisés, une conclusion tout à fait pertinente pour l'Afrique.²¹

- iii. *Fonctionnement amélioré du marché du travail*, par exemple grâce à une réglementation appropriée. C'est en effet dans le cadre du Prêt au Développement de Politiques du Sénégal qu'un nouveau Code du travail destiné à assouplir le marché du travail et ses 27 textes légaux d'application ont été adoptés en 2007. Les mécanismes prévus à cet effet comprenaient notamment une révision des lois régissant les mises à pied et les coûts associés aux compressions dans les entreprises privées.
 - iv. *Création d'entreprises durables*, par le biais des composantes de micro-finance et de génération de revenus inhérentes à plusieurs programmes de protection sociale. Par exemple, à la suite des appuis en microfinance accordés par le Fonds Social du Bénin, environ 100,000 personnes dont 76,000 femmes, avaient augmenté ou stabilisé leur revenu grâce aux mesures de facilitation de l'accès au crédit mises en place par le projet.
- c. **La réduction de la vulnérabilité afin que tous soient en mesure de mieux gérer les risques et de faire face aux chocs.** Les aspects visés par ce type d'interventions de protection sociale concernent essentiellement la régulation de la consommation et la protection des biens, ceci afin de prévenir une aggravation de la situation et d'éviter le piège de la pauvreté à long terme. Cependant, la protection sociale peut également réduire ou atténuer l'impact des risques par les moyens suivants :
- i. *Accès élargi à des mesures formelles et collectives de gestion du risque, telles que les assurances sociales.* Le Prêt au Cap Vert pour le Développement de Politiques a par exemple permis la réforme du système de pension de vieillesse, notamment en améliorant le ciblage, en augmentant les bénéficiaires et en permettant à plusieurs milliers de bénéficiaires vulnérables additionnels d'avoir accès au système.
 - ii. *Contribution à la sécurité alimentaire.* Préoccupation majeure en Afrique, la sécurité alimentaire est actuellement considérée comme un risque majeur dans le cadre des changements climatiques à venir et de leurs impacts. La régulation de la consommation générée par les activités de protection sociale telles que les transferts monétaires, les travaux publics, les versements liés à la démobilisation et les autres programmes de filets de sécurité favorise une sécurité alimentaire de base immédiate, ce qui permet de réduire le risque de malnutrition et les autres effets néfastes potentiels. Par exemple, dans les ménages participant au Programme de Transferts Monétaires aux Orphelins et Enfants Vulnérables (CT-OVC) du Kenya, la consommation de viande, de lait, de fruits, de matières grasses et de sucre a augmenté de façon beaucoup plus importante que dans les ménages non participants.
 - iii. *Protection des biens, notamment l'abandon des stratégies de survie nuisibles.* Lorsque les revenus sont faibles, les stratégies nuisibles adoptées pour survivre comprennent le retrait des enfants de l'école, la sous-utilisation des services de santé, la vente de biens productifs et les autres mesures qui déclenchent le piège de

²¹Betcherman, B., K. Olivas, et A. Dar. *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, Social Protection Discussion Paper No 0402*, Banque mondiale, Washington DC, janvier 2004.

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.

- permettent à leur tour de créer une base financière relativement non volatile pour les marchés de titres et d'actions, et par conséquent d'encourager la croissance économique.
- f. *Stimulation de la demande sur les marchés locaux.* Il y a souvent augmentation de la dépense en filets de sécurité pendant les revers économiques, non seulement afin de protéger les pauvres, mais aussi afin de stimuler la demande globale et de protéger la reprise économique et la croissance.²⁴ Une étude récente du FMI a démontré que dans toutes les économies, un programme de stimulation discrétionnaire s'élevant à 1 pour cent du PIB national engendrait une croissance du PIB de 1,1 à 1,2 pour cent.²⁵ Par ailleurs, l'étude récente des ensembles de données internationales 1996 à 2009 menée par la Banque mondiale a fait la preuve d'un lien réel et solide entre les filets de sécurité et la croissance économique.²⁶
- g. *La création d'infrastructures.* La relation entre les investissements dans les infrastructures et la croissance est largement documentée.²⁷ Selon l'une de ces études, les différences entre les niveaux d'efficacité dans l'utilisation des ressources allouées aux infrastructures expliquent près de 25 pour cent du différentiel de croissance en l'Afrique et en Asie du Sud, et est plus de 40 pour cent du différentiel de croissance entre les pays à faible croissance et à croissance élevée.²⁸ Les programmes de protection sociale tel que les travaux publics et les fonds sociaux permettent la création d'infrastructures de base, dans une perspective de création d'emplois générant des bénéfices productifs ou d'implantation de biens communautaires.
- h. *La facilitation de réformes économiques difficiles.* Généralement, les réformes économiques créent des gagnants et des perdants. Elles génèrent également des coûts de transition que les mesures de protection sociale peuvent aider à atténuer. Les programmes de recyclage des employés et les indemnités de licenciement sont importants dans la restructuration des entreprises publiques et privées puisqu'ils permettent la mise en place de mécanismes de productivité plus efficaces. A l'île Maurice, le passage réussi d'une économie basée sur une culture unique générant une pauvreté élevée à une économie à forte croissance présentant les taux de pauvreté les plus bas en Afrique est en partie attribuable au système social de pension, qui a contribué à la cohésion sociale nécessaire à la mise en œuvre d'une réforme aussi radicale.²⁹

25. La protection sociale peut également contribuer indirectement à la croissance par le biais de ses effets sur l'équité et la cohésion sociale. Les inégalités peuvent en effet avoir des impacts néfastes sur la croissance économique si elles mènent à l'instabilité politique, à la fuite

²⁴ Les pays développés ont depuis longtemps utilisé la dépense publique contre-cyclique dans les infrastructures et les services comme outil efficace permettant d'établir les bases d'une reconstruction rapide et de créer des emplois.

²⁵ *Financial Stress, Downturns and Recoveries, World Economic Outlook*, FMI, 2008

²⁶ Zaman, H. et S. Tiwari. *Can safety nets contribute to economic growth?*, Ébauche, Banque mondiale 2010.

²⁷ World Bank. *Rapport sur le développement mondial: Infrastructure pour le développement*, Washington DC, 1994.

²⁸ Hulten, C., 1996. *Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important than How Much You Have. NBER Working Paper 5847*, décembre

²⁹ Roy and Subramanian, 2001 dans OECD-DAC 2009. Un second exemple bien connu de cet approche provient de l'Indonésie, où une série de réformes économique a été complétée par des filets de sécurité, ce qui renforcé la légitimité des réformes. Voir: Sumarto, M. *Social safety nets and economic transition in Indonesia: Paradox of social service*, JOAAG, Vol. 2. No. 1, 2007.

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 émergent 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 éffrité 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.

renforcement de l'imputabilité, particulièrement si l'on considère le fait que la population ciblée par les activités de protection sociale est celle qui est le moins susceptible de faire appel à l'imputabilité des décideurs et pourvoyeurs de services.

29. Par conséquent, la protection sociale pourrait tirer parti des initiatives actuelles en matière de renforcement de l'imputabilité aux niveaux de l'offre et de la demande, dans comme hors du secteur de la protection sociale. Le Programme de Protection des Services de Base éthiopien reste l'une des nombreuses initiatives susceptibles de fournir des indications ou des conseils sur ces questions. Plusieurs approches innovantes de renforcement de l'imputabilité sociale sont en cours, incluant l'emploi des technologies de l'information et de la communication (ICT).³⁴

30. **Interventions basées sur une demande en provenance du pays :** Pour être durables, les systèmes de protection sociale doivent être enchâssés dans l'économie politique de chaque pays et donc faire partie du débat politique et de l'action citoyenne qui déterminent les politiques publiques. Par conséquent, les systèmes de protection sociale seront différents d'un pays à l'autre, notamment en raison de l'économie politique et de la perception locale des responsabilités individuelles et étatiques.

31. Alors que les cadres institutionnels nationaux varieront d'un pays à l'autre, cette approche implique le recours à une utilisation accrue des systèmes gouvernementaux, même dans les états fragiles,³⁵ à un renforcement croissant des capacités des ministères responsables de la protection sociale et à une analyse plus détaillée, ou à une plus grande considération, de la viabilité financière. Ces mesures devraient être accompagnées d'engagements financiers budgétisés destinés au renforcement de la capacité de supervision et d'imputabilité du gouvernement (cet aspect est abordé ci-après à la section 2.7)

32. **Intervention basée sur des preuves.** Un système de protection sociale efficace doit être alimenté par une analyse adéquate des risques et des vulnérabilités. Il doit également reposer sur une compréhension claire de ce qui fonctionne dans un contexte donné et des raisons sous-jacentes à ce succès. On pourra avoir recours, dans le cadre de la conception et de l'exécution de programmes de protection sociale, à la liste des outils susceptibles d'appuyer une approche basée sur des preuves, par exemple les revues sectorielles et les cadres de résultats.³⁶ En effet, la mise en place de systèmes de S&E efficaces est essentielle à une information continue et à la gestion appropriée d'un programme.

33. **Conception et exécution efficace du programme :** La Stratégie verra tout particulièrement à ce que la protection sociale en Afrique reflète les meilleures pratiques de conception et de mise en œuvre des programmes et initiatives. Même si les projets en cours en Afrique et ailleurs peuvent constituer une excellente source d'informations, il s'avère également nécessaire d'innover afin d'améliorer l'efficacité actuelle et de surmonter les défis au développement. Les expériences en cours en matière d'acheminement financier, l'utilisation des téléphones mobiles par exemple, laissent entrevoir à quel point le potentiel des innovations

³⁴ Ceci est cohérent avec l'ébauche de Stratégie pour l'Afrique et l'ébauche de Note de conception de la Stratégie globale en matière de travail et de protection sociale.

³⁵ Cet engagement est mentionné dans l'ébauche de Stratégie pour l'Afrique, page 13.

³⁶ Ces outils seront abordés en détail dans la Stratégie.

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.

- b) **Systèmes d'assurance polyvalents permettant de mieux gérer le risque et la vulnérabilité** : L'une des stratégies mondiales les plus efficaces en matière de gestion des risques et vulnérabilités consiste à mettre en commun les risques, et par conséquent de diminuer les conséquences des situations catastrophiques. Ce type essentiel d'assurance est sous-représenté dans la plupart des pays à faible revenu. En Afrique, l'assurance formelle n'occupe qu'une petite niche et ne concerne essentiellement que les employés du secteur public et certaines entreprises du secteur privé. La majorité des individus et des entreprises n'y ont pas accès. La Stratégie donnera donc des indications sur la façon d'étendre la couverture fournie par divers types d'assurance sociale pertinents au contexte africain, notamment l'assurance agricole, la microassurance, l'assurance chômage, l'assurance santé et l'assurance santé à base communautaire.
- c) **Des systèmes de pension équitables et durables susceptibles de s'attaquer à la pauvreté et à la vulnérabilité des personnes âgées**. En Afrique, cette question deviendra de plus en plus importante lorsque la dépendance sur des réseaux familiaux substantiels et étendus ne sera plus possible, notamment en raison de l'effritement généré par la transition démographique, l'urbanisation et les autres tendances lourdes. La Banque mondiale a établi depuis longtemps des partenariats importants avec les gouvernements africains en vue de l'amélioration de la couverture et de la durabilité de systèmes de pension contributives et non contributives dans le secteur public.
- d) **Des 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** : En Afrique, une part très importante de la population souffre déjà de pauvreté chronique et a besoin d'appuis pour atteindre un seuil minimum de bien-être, même lorsque les conditions sont favorables. De plus, il y aura certainement à l'avenir une augmentation des pauvres transitoires ayant périodiquement besoin de filets de sécurité, soit de personnes vulnérables à une nouvelle chute dans la pauvreté et secourues par l'augmentation des chocs générés par une intégration dans le système économique global. Il faut également mentionner ici les personnes souffrant de difficultés spécifiques, incluant l'incapacité, la discrimination basée sur l'appartenance ethnique, le déplacement en raison d'un conflit, qui pourraient également avoir besoin de programmes spéciaux afin d'accéder aux services et aux emplois. En tant que tels, les trois types principaux de filets sociaux – les transferts monétaires (CCT, allocations aux enfants, allocations d'incapacité, etc.), les transferts non monétaires (repas scolaires, suppléments alimentaires mère-enfant et rations alimentaires, les bons de gratuité pour services sociaux, etc.) et la création d'emplois temporaires et revenus – sont tous applicables dans le contexte africain. Compte tenu de l'impact vraisemblablement néfaste des changements climatiques sur l'Afrique, il devient par ailleurs de plus en plus nécessaire que les interventions de protection sociale soutiennent des objectifs de gestion des risques de désastres et d'adaptation aux changements climatiques.
- e) **Un acheminement amélioré des services aux pauvres afin d'assurer l'accès, le développement du capital humain et la construction des économies locales**. Les programmes basés sur l'acheminement de services décentralisés ont été la pierre angulaire des appuis en protection sociale accordés par la Banque mondiale en Afrique

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.

les marchés parviennent à maturité et que les capacités de mise en œuvre des gouvernements s'améliorent. Dans les pays à faible revenu, un système de protection sociale pourrait ne comprendre qu'un ou deux programmes de protection sociale qui fonctionnent bien, s'attaquent aux facteurs clés de vulnérabilité dans la population et complètent les mécanismes informels existants. Dans les pays plus avancés, la politique de protection sociale pourra établir les limites du système, en coordination avec les autres secteurs.

41. Bien que la mise en œuvre de cette transition dépendra d'une part de la capacité de mise en œuvre des institutions publiques, privées et informelles, et d'autre part de la collecte de revenus par l'état, les normes locales relatives aux responsabilités des individus, du marché et de l'état joueront un rôle tout aussi important dans l'articulation d'un système de protection sociale. Les initiatives de protection sociale devront en effet débattre de questions d'éligibilité, d'équité et de justice à toutes les étapes de leur développement, particulièrement si elles font face à une demande très étendue.

42. Au fur et à mesure du renforcement des systèmes de protection sociale, les outils et les plateformes utilisés pourront être partagés avec les autres programmes – ou plus largement avec les initiatives du secteur public – notamment afin de renforcer l'efficacité institutionnelle et d'exploiter les économies d'échelle potentielles. Des systèmes de ciblage et d'enregistrement communs font actuellement l'objet d'expériences dans la région et pourraient suggérer la voie à suivre sur ces questions. Les ICT pourraient également s'avérer des moyens efficaces d'acheminement monétaire transparent et sécuritaire, même dans les régions reculées ou dans le cas de populations difficiles à rejoindre.

43. La Stratégie tiendra également compte du rôle actuellement joué par les institutions informelles et privées dans la réponse au risque et à la vulnérabilité en Afrique ; elle examinera comment ces institutions pourraient être soutenues afin d'assurer une couverture équitable et durable. Les initiatives de renforcement des capacités institutionnelles devront par conséquent prendre en considération les besoins de ces organismes comme ceux des gouvernements.

2.7 Adapter l'approche au contexte national

44. La Stratégie devra faire la différence entre les différents contextes nationaux et les situations variées dans lesquelles vivent les quelque 800 millions d'individus habitant l'Afrique Subsaharienne. Il y a en effet en Afrique une vaste gamme de capacités et de performances en matière de systèmes de protection sociale. La Stratégie recommandera la prise en considération des éléments suivants : capacité nationale, niveau économique, présence de risques et autres facteurs dans la conception et la mise en œuvre de systèmes de protection sociale dans un contexte national spécifique.

45. Afin de faciliter ce processus, cette section présentera lorsque nécessaire les leçons générales tirées de programmes de protection sociale exécutés dans les pays à faible revenu et à revenu moyen, ou encore dans les états fragiles.

- a. **Les pays à revenu moyen** ont habituellement mis en place des systèmes de protection sociale plus élaborés, comprenant entre autres des programmes d'assurance sociale offrant une meilleure couverture. Par exemple, avec la formalisation des systèmes de protection, l'augmentation des pensions contributives peut libérer une certaine marge

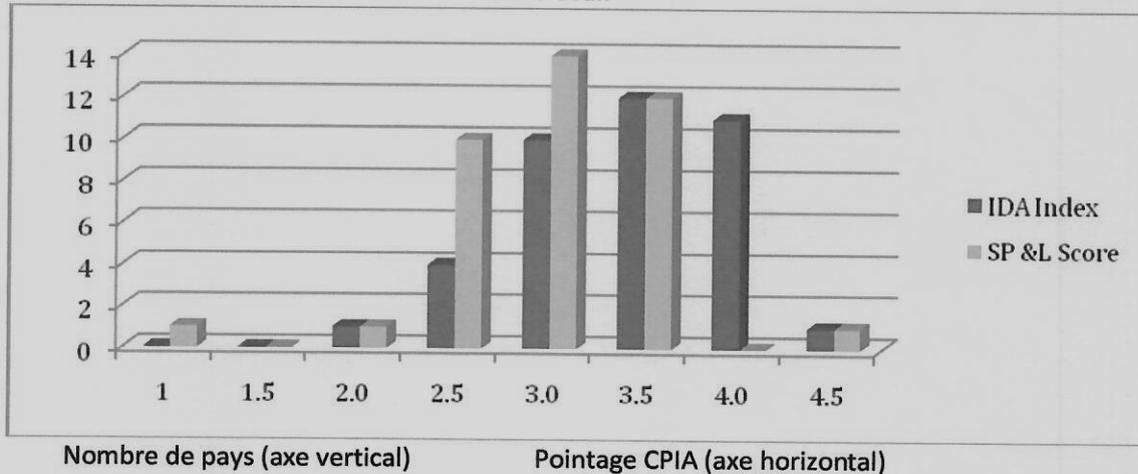
fiscale pour des programmes non contributaires. Ici, les défis majeurs ont trait au ciblage, à l'efficacité administrative et à la viabilité fiscale. L'ampleur des interventions sur le marché du travail et de l'emploi a également tendance à être plus importante dans ce type de pays, notamment en raison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

Figure 3: Pointages du CPIA 2009 en l’Afrique – Général et systèmes de protection sociale et travail



Source: CPIA rating for question 10, 2009. Note: CPIA ratings scale from 1-6

47. Cependant, même lorsque des classifications générales sont possibles, par exemple par niveau de revenu ou par pointage CPIA, il n’y a pas de profil unique réunissant des pays ou des sous-régions d’Afrique similaires. Par conséquent, les stratégies de protection sociale nationales établies en réponse à un contexte spécifique resteront certainement une avenue privilégiée permettant l’atteinte des objectifs de cette Stratégie.

48. Outre sa capacité, le potentiel d’investissement d’un pays dans la protection sociale dépend du cadre fiscal général et de l’ampleur des ressources disponibles. La Stratégie fera d’une part l’analyse des questions fiscales dans le contexte africain, où la dépendance envers les financements en provenance des bailleurs de fonds est plus élevée que dans les autres régions, et d’autre part l’examen des questions relatives à la pérennité fiscale dans ce contexte. Ceci permettra notamment d’éclairer les bailleurs de fonds actuellement intéressés à créer un « plancher social » à partir d’interventions de protection sociale clés, puisque de telles initiatives doivent être enchâssées dans un cadre fiscal durable.

2.8 Le rôle de la Banque mondiale dans la mise en œuvre de la Stratégie.

49. La Banque mondiale est bien placée pour appuyer la mise en œuvre de la Stratégie, à la fois dans les pays individuels et dans l’ensemble de la région. Nous suggérons de tirer parti des avantages comparatifs de la Banque mondiale en termes d’institution de savoir général investie d’un pouvoir de coordination important. Même si les outils spécifiques utilisés par la Banque mondiale varient d’un pays à l’autre, nous identifierons ci-après des secteurs d’implication prioritaires dans l’atteinte des objectifs de cette Stratégie. Ces secteurs sont tout à fait compatibles avec l’ébauche de Stratégie pour l’Afrique et font écho à plusieurs des thématiques abordées dans l’ébauche de la Note de conception de la Stratégie globale en matière de Travail et de Protection Sociale.

50. La Banque mondiale est également bien placée pour *augmenter et approfondir la compréhension* des initiatives de protection sociale qui fonctionnent le mieux dans les pays

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.

c. la coordination et la coopération avec les autres secteurs de la Banque mondiale.

55. La Banque mondiale accordera une attention accrue *au développement institutionnel et au renforcement de la capacité* de dialogue, à la mise en œuvre et au suivi, notamment sur les politiques. Il s'agit en effet souvent d'une étape intermédiaire qui permet d'augmenter l'impact d'un prêt opérationnel tout en mettant en place les bases de systèmes de protection sociale permanents. Ces activités seront fonction des contextes nationaux : dans les pays à faible revenu, l'accent sera mis sur l'élaboration de programmes de protection sociale de base alors que dans les pays à revenu moyen, les efforts porteront sur la mise en place de systèmes efficaces et durables, qui utilisent par exemple le ciblage commun et les plateformes d'enregistrement.

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

- a. au renforcement des capacités institutionnelles ; et
- b. à l'assistance technique (AT).

57. En dernier lieu, la Banque mondiale utilisera ses prêts pour *renforcer et appuyer les systèmes de protection sociale nationaux*. Ceci permettra notamment une augmentation de la couverture des interventions en cours qui se sont avérés un succès. Le programme de prêt devra identifier avec soin les approches novatrices appropriées aux différents types de pays africains. Ainsi, les opportunités et les contraintes inhérentes aux Prêts au Développement de Politiques sont différentes de celles des Prêts d'Investissement, ce qui rend les premiers plus appropriés aux pays à revenu moyen, alors que les fonds sociaux se sont avéré un moyen efficace de travailler avec les pays fragiles ou en situation postconflit. Par ailleurs, la Banque a joué un rôle prépondérant dans la mobilisation de ressources vers les fonds d'affectation spéciaux qui financent les interventions de protection sociale en Afrique. Les types d'outils utilisés dépendront par conséquent du contexte national.

58. La présentation de chacune de ces priorités dans la Stratégie comprendra un examen approfondi des mécanismes qui permettront à la Banque d'atteindre l'objectif ciblé. Il y aura par exemple soumission d'un programme analytique détaillé qui fera la promotion des meilleures pratiques et de l'innovation. La section sur les prêts identifiera les attentes dans ce domaine pour les années à venir. La présentation de chacune des priorités comprendra l'explication des moyens auxquels la Banque devra avoir recours pour respecter les principes transversaux résumés plus haut (au point 2.4).

2.9 La mesure du succès

59. La constitution d'une base d'informations susceptibles d'alimenter les prises de position politiques et de mesurer les résultats est essentielle. La Stratégie identifiera à la fois les résultats attendus et les mécanismes qui permettront leur suivi. Le suivi des résultats concernera notamment les aspects clés suivants :

- a. ***L'impact de la stratégie sur les ménages et les communautés africaines.*** Les données relatives à cet aspect seront disponibles par le biais des rapports du projet, des indicateurs nationaux liés aux indicateurs généraux de protection sociale et des chaînes de résultats

- 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

faites par l'étude récente sur l'emploi des jeunes en Afrique alimenteront les sections appropriées de la Stratégie. Enfin, l'équipe de travail principale élaborera, en complément au travail effectué, des ébauches de courtes notes de politiques sur : (i) les pensions, (ii) l'assurance santé, et (iii) la microassurance, en collaboration ou non avec des collègues attachés au département AFTSP.

64. Le succès de la Stratégie dépendra en partie de sa capacité à formuler une vision de la protection sociale en Afrique qui soit partagée par plusieurs parties prenantes, particulièrement au sein des pays clients. Le processus de consultation avec ces derniers aura par conséquent une importance primordiale et nous proposons la tenue de consultations avec les gouvernements clients de l'ensemble de la région. Cet aspect sera expliqué plus avant dans la Note de consultation. Ce processus doit en effet être plus détaillé, notamment puisqu'il est lié aux consultations planifiées dans le cadre de la Stratégie globale.

65. Nous essaierons simultanément d'obtenir la contribution de plusieurs partenaires externes. Tout d'abord, nous élargirons le travail de revue par les pairs en incluant des experts qui ne font pas partie de la Banque mondiale (voir la section plus bas). Nous consulterons également les organisations de la société civile, les agences des Nations Unies et les autres partenaires au développement. Nous utiliserons pour cela les forums régionaux existants et explorerons des alternatives qui permettraient d'impliquer les partenaires, notamment à Nairobi où se tiendra la nouvelle Plateforme africaine de protection sociale.

66. Une fois complétée, la Stratégie sera largement diffusée dans les pays clients et auprès des partenaires, ceci autant par les moyens traditionnels que par le biais d'outils novateurs. La Stratégie sera tout d'abord lancée par la Banque mondiale ; elle sera présentée au personnel au cours de présentations spéciales à l'heure du déjeuner (*brown bag lunch*) et par le biais de l'intranet. Elle sera ensuite présentée lors de forums régionaux et internationaux portant sur la protection sociale, tels que le Forum global d'apprentissage Sud-Sud prévu pour mai 2011. Enfin, la Stratégie sera envoyée formellement par le personnel AFTSP aux parties prenantes nationales lorsque approprié et sera disponible sur le site web de la Banque mondiale, à travers les bulletins de nouvelles réguliers, etc.

67. La Stratégie sera sans aucun doute un apport clé de la Région Afrique au développement de la Stratégie globale en matière de Protection Sociale et de Travail de la Stratégie de développement humain en Afrique. Les activités de diffusion planifiées dans le cadre de ces deux stratégies seront donc également utiles à la Stratégie de Protection Sociale en Afrique.

4. Calendrier d'élaboration de la Stratégie

L'échéancier d'élaboration de la Stratégie se présente comme suit :

- (i) Revue de la Note de conception: 27 janvier 2011
- (ii) Revue externe de la Note de conception: 3 février 2011
- (iii) Ébauche zéro du document de Stratégie complet: mi-mars
- (iv) Consultation sur l'ébauche zéro [consultations externes]: fin mars à la mi-avril
- (v) Réunion de décision sur l'ébauche finale de la Stratégie: 1er mai 2011

(vi) Stratégie finale: mi-mai 2011

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

Annexe 1: Aperçu de la Stratégie

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

1. Introduction – Pourquoi une nouvelle Stratégie de Protection Sociale en Afrique ?

1.1 *L'Afrique au lancement de la Stratégie de Protection Sociale Régionale de 2001 [analyse de la Stratégie de 2001]*

1.2 *Le contexte actuel en Afrique : Pourquoi la protection sociale est plus pertinente que jamais [aperçu des tendances dans les secteurs de la croissance économique, de la réduction de la pauvreté et des progrès envers les OMD depuis 2001; aperçu des facteurs de changement en matière de protection sociale à venir]*

1.3 *La protection sociale dans le contexte africain [évolution de la protection sociale sur le continent depuis 2001 en termes de politiques et programmes, de financement, d'implication des bailleurs de fonds partenaires et de défis en matière de protection sociale en Afrique]*

2 Objectif global de la Stratégie

La Stratégie énoncera clairement l'objectif poursuivi. Nous proposons la formulation suivante :

Cette stratégie vise le renforcement de mécanismes de protection sociale susceptibles de réduire la pauvreté et de contribuer à une croissance économique inclusive et durable en Afrique par (i) la création de biens productifs dans les ménages et les communautés et un accès assuré des pauvres aux services essentiels ; (ii) l'accroissement des opportunités d'accès des hommes et des femmes à des emplois productifs et sécuritaires ; et (iii) la réduction de la vulnérabilité afin que tous soient en mesure de mieux gérer les risques et de répondre aux chocs.

2 **Cadre conceptuel** [résumé du cadre de gestion du risque social ; présentation du cadre conceptuel des 3 P utilisé par le Point d'Ancre en matière de protection sociale ; définition de la PS]

3 **La contribution de la protection sociale aux résultats en matière de développement en Afrique** [présentation de faits prouvant que la protection sociale a des impacts sur les ménages, dans les communautés et au niveau macro-économique, ceci sur les trois aspects énoncés dans la formulation de l'objectif ; examen spécifique des débats sur la dépendance et la contribution de la PS à la croissance économique]

4 Principes transversaux

- Bonne gouvernance
- Intervention basée sur une demande en provenance du pays
- Intervention basée sur des preuves
- Meilleure pratique internationale

- 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

- *Développement institutionnel et renforcement des capacités de dialogue* sur les politiques, mise en œuvre et suivi entre autres, par le biais :
 - a. du renforcement des capacités
 - b. de l'assistance technique (AT)
- Utiliser les prêts pour *renforcer et appuyer les systèmes de protection sociale nationaux*, par :
 - a. l'augmentation de la couverture des interventions en cours qui se sont avéré un succès
 - b. l'identification des approches novatrices
 - c. la mobilisation de ressources dans les fonds d'affectation spéciaux pour les interventions de protection sociale en Afrique.

9 **Mesure du succès**

- *Impact de la stratégie sur les ménages et les communautés africaines* [sur la base des rapports du projet, des indicateurs nationaux liés aux indicateurs généraux de protection sociale et des chaînes de résultats en élaboration dans le cadre de la Stratégie globale en matière de Travail et de Protection Sociale].
- *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 dans les cotations du CPIA; et
- *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.