

Programme de protection sociale adaptative au Sahel

Note de synthèse

A. Introduction

1. **Un *Multi-donor trust fund* (MDTF) (Fonds d'affectation spéciale multi-donateurs) a été mis en place pour soutenir la protection sociale adaptative au Sahel.** Le Fonds d'affectation spéciale est géré par la Banque mondiale et sera actif sur une période d'environ 4 ans (jusqu'en décembre 2017). Le DfID s'est engagé à financer le programme à hauteur de 43 millions £ (environ 75 millions \$ EU), mais plusieurs autres partenaires au développement pourraient se joindre au programme au cours de sa mise en œuvre. Les premiers 6 mois seront consacrés à une phase d'élaboration (mars – août 2014). Le principal objectif de cette phase préparatoire sera de définir le programme de travail général puis d'identifier et de quantifier les résultats attendus.

2. **La protection sociale adaptative est une nouvelle approche intégrée qui pourra aider à relever les défis liés à la gestion des changements climatiques et à l'adaptation.** Les programmes de protection sociale adaptative sont flexibles; ils peuvent protéger les ménages pauvres contre les chocs climatiques et autres avant leur occurrence (à travers les transferts prévisibles, le renforcement des biens communautaires et les autres programmes qui les aident à y faire face) et sont extensibles en présence de phénomènes extrêmes. Un soin tout particulier doit être apporté à l'assurance que la mise en œuvre des programmes de protection sociale adaptative permet d'éviter tout impact adverse sur l'environnement ou de créer des incitatifs pervers porteurs d'inadaptation. Ainsi, tout programme de protection sociale peut être adaptatif si sa conception et sa mise en œuvre ont pris en considération les risques potentiels d'inadaptation. Les systèmes de protection sociale adaptative comprennent des programmes qui soutiennent les ménages vulnérables et les communautés dans le renforcement de la résilience aux chocs climatiques ou autres et cherchent à réduire les impacts adverses sur l'environnement.

3. **Le programme MDTF est pleinement aligné sur le double objectif de la Banque mondiale et sur sa Stratégie travail et de protection sociale; il est également ancré à la Stratégie de protection sociale en Afrique.** Le programme contribuera directement à l'objectif de réduction de la pauvreté extrême et de promotion d'une prospérité partagée de la Banque mondiale. En renforçant les systèmes de protection sociale adaptative, les activités du MDTF proposé augmenteront l'efficacité des programmes de protection sociale adaptative au Sahel, ce qui aura pour effet de réduire la pauvreté extrême et de renforcer la résilience des personnes pauvres et vulnérables. En permettant aux ménages de mieux faire face aux chocs futurs et d'investir dans le développement du capital humain, ces systèmes favoriseront en outre une prospérité partagée. Le programme est également conforme à la direction stratégique de la Stratégie en matière de travail et de protection sociale de la Banque mondiale, qui entend aider les pays en développement à élaborer des systèmes mieux harmonisés de travail et de protection sociale¹ et bien ancré à la Stratégie de protection sociale en Afrique, qui a pour objectif de renforcer les systèmes de protection sociale afin de réduire la vulnérabilité et la pauvreté en

¹ Résilience, Équité et opportunités, Stratégie de la Banque mondiale en matière de travail et de protection sociale 2012–2022

aidant les citoyens pauvres à : (i) gérer les risques et répondre aux chocs ; (ii) renforcer leurs biens productifs et accroître leur accès aux services de base ; et (iii) entreprendre des activités productives génératrices de revenus².

4. **Le programme MDTF a pour objectif d'accroître l'accès des populations pauvres et vulnérables du Sahel à des systèmes efficaces de protection sociale adaptative.** Le MDTF entend atteindre son objectif à travers le financement d'activités qui contribueront à développer des systèmes de protection sociale adaptative et des programmes susceptibles d'aider les individus, les ménages et les sociétés à renforcer la résilience, l'équité et les opportunités. Un cadre exhaustif des résultats attendus du programme a été élaboré et sera utilisé pour évaluer les progrès accomplis dans l'atteinte de cet objectif.

5. **En outre, un sous-ensemble d'activités sera appuyé et géré par la Banque mondiale afin de favoriser l'atteinte de l'objectif général du MDTF.** Ces activités seront axées sur le développement des connaissances et des enseignements à travers la réalisation, la documentation et la diffusion d'analyses de la pauvreté, d'évaluations des risques liés aux changements climatiques et aux autres sources de vulnérabilité, d'analyses des politiques du marché du travail, des opportunités d'emploi et des pratiques des programmes, etc. Un soutien sera également accordé aux évaluations d'impact, aux évaluations de processus, à l'analyse du ciblage et aux autres types d'évaluations des interventions pilotes et programmes gouvernementaux de protection sociale. La diffusion des connaissances et les échanges d'apprentissage Sud-Sud seront également soutenus, avec inclusion potentielle des pays hors Sahel intéressés. Le MDTF soutiendra également l'assistance technique et le renforcement des capacités destinés à améliorer la conception, l'efficacité et la durabilité des politiques et programmes de protection sociale. L'objectif clé est ici d'assurer un soutien-conseil au dialogue politique et à la conception de programmes dans une perspective d'établissement de systèmes de protection sociale adaptative.

6. **Un dispositif de programmation régionale globale soutiendra la conception et la mise en œuvre du MDTF;** ce dispositif flexible permettra de soutenir des activités régionales réalisées au moment propice et en complément aux activités autonomes. Il représentera une opportunité pertinente d'appui à une vision régionale; de génération de connaissances et de coordination; de renforcement des capacités; de soutien à la demande du client et d'assistance technique en temps opportun ; ainsi que de suivi et évaluation des systèmes de protection sociale adaptative du Sahel. Les activités de soutien menées aideront à atteindre l'objectif général du dispositif de programmation du MDTF et répondront aux besoins spécifiques des différents clients. Cette approche permettra aux équipes de travail d'accorder un soutien rapide aux programmes et activités novateurs de protection sociale adaptative. La programmation régionale permettra également aux clients d'avoir une perspective régionale sur les problématiques communes de protection sociale adaptative, et de disposer d'une plate-forme d'échange d'expériences entre les pays.

7. **La plus grande part des ressources du MDTF sera utilisée pour le versement de dons directs aux gouvernements à des fins de pilotage de programmes prometteurs d'apprentissage et d'innovation.** Ces dons contribueront au renforcement des institutions et des procédures nécessaires à l'établissement de systèmes de protection sociale et favoriseront la

² Gérer les risques, promouvoir la croissance, développer les systèmes de protection sociale en Afrique, la Stratégie de protection sociale de la Banque mondiale en Afrique, 2012-2022

génération de données et d'enseignements tirés des programmes novateurs, ce qui permettra de mieux relever les défis liés à la gestion des changements climatiques et à l'adaptation. Ce soutien sera accordé sous forme de financement d'interventions pilotes autonomes ou de cofinancement de projets gouvernementaux en cours. Le cofinancement concernera essentiellement certaines composantes spécifiques et novatrices des programmes, notamment destinées à maximiser la probabilité que les ménages vulnérables échappent à la pauvreté, à améliorer les résultats du développement humain, à accroître la participation au processus de croissance et à renforcer la résilience des ménages et des communautés.

8. **Les activités menées seront identifiées en consultation avec les différentes parties.** Les équipes de travail sur la protection sociale identifieront les activités proposées pour financement par le MDTF en consultation avec les gouvernements concernés, les partenaires au développement, les autres collègues sectoriels, les points focaux et les unités de gestion nationales. Il y aura élaboration d'un programme de travail annuel et toutes les activités seront conformes aux procédures opérationnelles standard de la Banque mondiale.

B. Vision du Programme

9. **À long terme, le programme MDTF devrait accroître l'accès des populations pauvres et vulnérables du Sahel à des systèmes efficaces de protection sociale adaptative.** Un cadre de résultats exhaustifs a été préparé et les valeurs de référence/cibles seront mises à jour au cours de la phase préparatoire. Le programme MDTF sera mis en œuvre pendant une période d'environ 4 ans (mars 2014 – décembre 2017).

10. **Les systèmes de protection sociale adaptative envisagés pour le Sahel incluront différentes combinaisons de politiques et programmes destinés à aider les ménages pauvres et vulnérables à réduire les impacts des changements climatiques et autres chocs,** notamment en augmentant la résilience des ménages et des communautés et en favorisant l'accès à des opportunités génératrices de revenus. Le MDTF soutiendra principalement des activités dans les domaines mentionnés ci-dessous, ceci dans une perspective de renforcement de la résilience et à travers l'introduction de mesures d'adaptation aux changements climatiques et de gestion des risques de catastrophes (pour plus de détails, voir l'Annexe 1 – Liste d'activités potentielles susceptibles d'être appuyées par le MDTF et accent sur l'adaptation et l'Annexe 2 – Échantillon de caractéristiques de conception pour une protection sociale réactive au climat et aux catastrophes) :

- les programmes de filets sociaux peuvent être aisément mis à l'échelle pour répondre aux chocs climatiques et autres. Les principaux instruments de réaction aux chocs envisagés incluent les transferts monétaires conditionnels et non conditionnels aux plus pauvres aux personnes affectées et les programmes de travaux publics, qui peuvent également soutenir le développement d'infrastructures résistantes au climat dans les zones vulnérables.
- Les activités complémentaires telles que la formation sur les compétences de base et la diversification des moyens de subsistance ainsi que les mesures d'accompagnement portant sur la promotion de pratiques d'hygiène et de santé, la nutrition ou le développement au cours de la petite enfance, etc. contribueront à l'objectif de renforcement du capital humain et de la résilience des pauvres.

- La liaison avec des systèmes d'alerte précoce et d'information climatique peut être utilisée à des fins de ciblage et de planification, notamment dans une perspective de diminution des risques et de contribution à l'élaboration de réponses d'urgence et de programmes d'adaptation efficaces.
- Assurance formelle et informelle ou dispositifs de financement du risque qui peuvent compléter et appuyer les systèmes de protection sociale et renforcer la résilience à long terme.
- Politiques du marché du travail et interventions programme qui facilitent l'emploi productif salarié ou la conduite d'activités génératrices de revenus chez les personnes pauvres, ceci afin d'aider à rehausser le niveau de vie, à diversifier les moyens de subsistance, à faciliter la gestion du risque et à permettre aux ménages de gérer les différents risques.
- Dispositifs de ciblage qui aident à identifier les plus vulnérables aux risques liés aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques. L'élaboration de tels systèmes permettrait d'utiliser l'information relative au climat/risques pour cibler ex ante de façon spécifique les personnes le plus à risque d'être atteintes par ces types de chocs et de mettre rapidement à l'échelle un programme lorsque nécessaire.
- Systèmes de suivi adéquats qui favorisent le maintien d'une bonne gouvernance et redevabilité.
- Évaluations d'impact susceptibles de générer des connaissances systématiques et des données rigoureuses sur l'efficacité des innovations et des composantes clés des systèmes de protection sociale adaptative.
- Autres activités de renforcement des systèmes de protection sociale adaptative.

Annexe 1 – Liste d’activités potentielles susceptibles d’être appuyées par le MDTF et accent sur l’adaptation

Activités	Accent sur la protection sociale adaptative
Évaluation de la pauvreté, du risque et de la vulnérabilité au Sahel (et spécifiques à un pays)	- Identifier les principales sources régionales (ou spécifiques à un pays) de risque et de vulnérabilité auxquelles font face les personnes pauvres et vulnérables, incluant la gestion des risques de catastrophes et l'évaluation des risques liés aux changements climatiques et dispositifs d'adaptation.
Évaluation des programmes et/ou systèmes de PS adaptative (vision régionale et spécifique à un pays)	- Perspectives sur les mécanismes qui permettent aux systèmes de protection sociale adaptative d'inclure avec succès la gestion des risques de catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques dans une optique de réduction de la pauvreté chronique et d'augmentation de la résilience. - Déterminer dans quelle mesure les programmes et systèmes existants contribuent à la résilience aux chocs climatiques et autres et permettent de réduire les impacts adverses sur l'environnement; identifier (si nécessaire) la possibilité de conception et de mise en œuvre de programmes et systèmes prenant en considération les risques potentiels d'inadaptation.
Évaluation des systèmes d'information régionale et d'alerte précoce	- Déterminer le statut et l'efficacité des systèmes régionaux (et nationaux) d'information existants afin de favoriser une meilleure réponse et planification.
Analyse des opportunités d'emploi des personnes pauvres et vulnérables	- Particulièrement les opportunités potentielles d'emploi liées à la protection sociale adaptative, afin de faire la preuve de la valeur ajoutée et d'encourager ce type d'initiative dans une perspective de promotion de l'emploi productif, de diversification des moyens de subsistance et de gestion des risques.
Stratégie de protection sociale au Sahel (et spécifique à un pays)	- Incluant les aspects liés à la protection sociale adaptative, afin de s'assurer que ces derniers sont pris en considération dans la planification nationale de systèmes et programmes de protection sociale.
Renforcement des systèmes	- Renforcer les capacités à mettre en œuvre, coordonner et suivre les programmes de protection sociale adaptative
Systèmes d'alerte précoce et d'information climatique	- Établir ou améliorer ces systèmes afin qu'ils puissent être utilisés pour un ciblage sensible au climat, à des fins de planification générale de programmes de filets sociaux et en appui à la conception de filets sociaux efficaces aptes à répondre efficacement aux urgences et à contribuer à l'adaptation aux changements climatiques.
Dispositifs de financement du risque	- Explorer le potentiel d'établissement ou de renforcement de dispositifs de financement des risques existants, afin qu'ils puissent répondre de façon plus adéquate et immédiate aux chocs climatiques et autres (à travers l'ajout de dispositifs de financement des risques aux filets sociaux existants)
Ciblage sensible efficace des programmes de PS	- Mettre à profit les données géographiques et au niveau des ménages sur l'exposition

adaptative aux pauvres chroniques et ménages vulnérables aux chocs climatiques et autres.	climatique et les autres sources de risque et vulnérabilité dans la réalisation du ciblage et distinguer les pauvres chroniques et transitoires dans les endroits de crise probable où une mise à l'échelle rapide serait nécessaire.
Programmes/interventions pilotes/projets de transferts monétaires	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer l'extensibilité (incluant les mécanismes de financement du risque – voir ci-dessous) en réponse aux chocs climatiques et autres. -Assurer la liaison avec des activités complémentaires afin d'accroître la résilience aux changements climatiques et autres (voir ci-dessous). -Ciblage sensible au climat (voir ci-dessous). -Établir des liens entre filets sociaux – nutrition – sécurité alimentaire (en abordant à la fois les questions d'offre et de demande). -Introduction de caractéristiques de conception qui prennent en considération les risques potentiels d'inadaptation.
Programmes/interventions pilotes/projets de travaux publics	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer l'extensibilité (incluant les mécanismes de financement du risque – voir ci-dessous) en réponse aux chocs climatiques et autres. -Développer des infrastructures résistantes au climat dans les zones vulnérables afin de renforcer la résilience des zones concernées. -Assurer la liaison avec des activités complémentaires afin d'accroître la résilience aux changements climatiques et autres (voir ci-dessous). - Ciblage sensible au climat (voir ci-dessous). - Introduction de caractéristiques de conception qui prennent en considération les risques potentiels d'inadaptation.
Activités complémentaires aux filets sociaux (c.-à-d. mesures d'accompagnement qui favorisent les pratiques de santé et d'hygiène, la nutrition ou le développement au cours de la petite enfance, etc., formation sur les compétences de base et diversification des moyens de subsistance ou autres interventions productives, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuer à la promotion de pratiques de santé et d'hygiène, à une meilleure nutrition ou développement de la petite enfance afin de modifier le comportement parental et de contribuer à réduire la transmission intergénérationnelle de la pauvreté – renforcer les aspects productifs ou de sortie de la pauvreté des filets sociaux, notamment à travers des formations sur les compétences de base et la diversification des moyens de subsistance. -Améliorer la diversification des moyens de subsistance afin d'accroître la résilience des pauvres aux chocs climatiques. -Tout autre type de formation destinée à augmenter la résilience (et la sensibilisation) aux chocs climatiques et autres afin de réduire les impacts adverses sur l'environnement.
Dispositifs d'assurance	- Notamment l'assurance récolte et du cheptel qui permet aux agriculteurs de prendre des risques plus importants et favorise la diversification des moyens de subsistance des ménages, ce qui contribue à la réduction du risque.
Évaluation d'impact	- Générer davantage de données sur la protection sociale adaptative et renseigner la

	<p>conception de systèmes et programmes de protection sociale adaptative.</p> <p>-Encourager la connaissance systématique et des données rigoureuses sur l'efficacité des innovations et composantes clés des systèmes de protection sociale adaptative (à la fois dans des interventions pilotes novatrices et des programmes mis en œuvre à large échelle).</p>
Diffusion et événements d'apprentissage/échange d'informations	- Améliorer les connaissances et la sensibilisation sur la protection sociale adaptative et renseigner la conception de systèmes et programmes de protection sociale adaptative
Plate-forme régionale d'échange de connaissances à travers des ateliers et formations (incluant COP)	- Améliorer les connaissances et la sensibilisation sur la protection sociale adaptative et renseigner la conception de systèmes et programmes de protection sociale adaptative

Annexe

Échantillon de caractéristiques de conception pour une protection sociale réactive au climat et aux catastrophes

Caractéristique de conception 1: Coordonner la capacité institutionnelle. La plate-forme politique devrait permettre aux agences et acteurs de gérer de façon appropriée les risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et la protection sociale, ceci en tirant parti des expertises et capacités institutionnelles respectives.

Caractéristique de conception 2: Assurer l'extensibilité et la flexibilité. La flexibilité des programmes devrait permettre leur expansion rapide au moment d'une catastrophe et leur réduction lorsque la crise est terminée. Les programmes devraient pouvoir accroître le soutien aux bénéficiaires existants lorsque surviennent des chocs majeurs. L'extensibilité est soumise à la présence de systèmes de ciblage, d'enregistrement et de paiement qui peuvent identifier, inscrire et effectuer des transferts aux participants éligibles additionnels. Elle demande également des dispositifs de financement susceptibles de mobiliser les ressources adéquates à brève échéance.

Caractéristique de conception 3: Cibler les ménages les plus vulnérables aux risques de catastrophes naturelles et aux changements climatiques. Un ciblage sensible aux catastrophes et au climat utilise des données sur l'exposition climatique des ménages et des zones afin de renseigner le ciblage et de distinguer les pauvres chroniques des pauvres transitoires. Un tel ciblage demande l'introduction aux critères de sélection des bénéficiaires de données sur la vulnérabilité climatique et aux catastrophes.

Caractéristique de conception 4: Assurer la bonne gouvernance et la redevabilité. L'augmentation du risque de catastrophe ainsi que la probabilité et sévérité des changements climatiques exercent une certaine pression sur les systèmes de protection sociale, ce qui augmente la probabilité de fuites, de fraude et de pratiques irrégulières. Davantage d'attention devrait être accordée aux systèmes de gouvernance et de redevabilité, notamment à travers la communication extensive, la sensibilisation et la formation des bénéficiaires et chargés de la mise en œuvre.

Caractéristique de conception 5: Augmenter la capacité d'adaptation du ménage et de la communauté. Les biens sociaux, physiques et naturels des communautés doivent être renforcés de façon à augmenter la résilience aux chocs et à soutenir des moyens de subsistance viables qui permettent d'assurer une durabilité à long terme.

Source: *Building Resilience to Disaster and Climate Change through Social Protection*, Banque mondiale, mai 2013.

Voir également *Climate-Responsive Social Protection*, Anne T. Kuriakose, Rasmus Heltberg, William Wiseman, Cecilia Costella, Rachel Cipryk et Sabine Cornelius, *Development Policy Review*, 2013, 31 (S2): o19-o34 (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12037/pdf>)

