



BANQUE MONDIALE

SERIE DEVELOPPEMENT HUMAIN DE LA REGION AFRIQUE

La gestion dynamique des risques sociaux et les pauvres

Les grandes lignes d'une stratégie
de protection sociale

21961 Vol. 2

2001



RESUME ANALYTIQUE

La gestion dynamique des risques sociaux et les pauvres
Les grandes lignes d'une stratégie de protection sociale pour l'Afrique

Résumé analytique

Département du développement humain
Région Afrique

Banque mondiale

Copyright © 2001
Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BANQUE MONDIALE
Région Afrique
Département du développement humain
1818 H Street, NW
Washington DC 20433
États-Unis d'Amérique

Callisto Madavo, vice-président
Birger Fredriksen, directeur sectoriel
Arvil Van Adams, responsable sectoriel
Trina Haque, chef de projet

Pour obtenir un exemplaire de ce rapport, s'adresser à :

Internal Document Unit
Banque mondiale
1-202-473-4641

Pour plus de renseignements sur la Série Développement humain de la Région Afrique, envoyer un email à :
afrhdseries@worldbank.org.

Les opinions et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque mondiale ou des institutions qui lui sont affiliées.

Maquette de couverture : Tomoko Hirata
Photos publiées avec l'aimable autorisation des agents de la Banque mondiale et de la Photothèque de la Banque mondiale

Avant-propos

En ce début de siècle, l'Afrique voit apparaître sur tout le continent des opportunités de croissance, d'équité et de bonne gouvernance. Pour saisir ces opportunités cependant, les Africains devront affronter des incertitudes et des risques. Cela est particulièrement vrai pour les pauvres. La crise du sida, la nouvelle donne des marchés nationaux et internationaux, les mutations des politiques économiques, l'affaiblissement des réseaux familiaux et les chocs climatiques successifs ont diminué la capacité de nombreuses communautés à faire face à la situation. Dans la plupart des cas, les pauvres n'ont pas assez de ressources pour se protéger en cas de chocs économiques et sociaux et s'enfoncent davantage dans la pauvreté. La société elle-même voit s'effriter son potentiel de croissance future, car les pauvres renoncent à investir dans l'éducation ou la santé et dans l'utilisation de techniques agronomiques modernes pour parer au plus urgent. Manifestement, il est temps de repenser les stratégies de réduction de la pauvreté, d'une part pour que les pauvres tentent d'améliorer leurs revenus dans un climat d'opportunités et, d'autre part, pour qu'ils jouissent d'une plus grande sécurité matérielle.

Ce rapport vient à point nommé pour appeler l'attention sur le fardeau qu'imposent les chocs économiques et sociaux aux pauvres. Il fixe l'orientation stratégique initiale de la réflexion de la Région Afrique sur les moyens d'améliorer la protection sociale des pauvres pour un coût plus abordable. Selon les auteurs du rapport, la protection sociale est un domaine faisant intervenir tous les secteurs de l'économie. Il ne s'agit pas de secours ou d'assistanat, mais d'investissements qui évitent

aux pauvres de subir des pertes irréversibles de développement humain, protégeant ainsi leur productivité future. L'exonération des frais de scolarité, les programmes de travaux d'utilité collective avec auto-sélection de la main d'œuvre, le développement de l'initiative communautaire et le microcrédit sont autant de mesures qui réduisent les risques et la précarité, et dont l'importance est appelée à grandir. Ainsi, assurer la scolarisation des orphelins est un exemple d'intervention sociale potentiellement importante, qui peut empêcher ces enfants de tomber dans la nasse de la pauvreté et éviter une érosion éventuelle du capital humain. De tels programmes peuvent légitimement constituer des investissements prioritaires, même pour les pays d'Afrique très pauvres.

Compte tenu de l'accroissement des besoins et des nouvelles opportunités signalées dans ce rapport, la Banque mondiale est résolue à accélérer et à intensifier le soutien qu'elle apporte à des investissements directs dans la protection sociale en Afrique. J'espère aussi que beaucoup de pays de la région qui sont en train d'élaborer des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté adopteront les orientations générales présentées ici.

Je voudrais, pour conclure, remercier les nombreux collègues qui ont collaboré à l'élaboration de l'analyse et des conclusions stratégiques présentées dans ce rapport. Je suis certain que celui-ci donnera le coup d'envoi d'un débat animé et débouchera sur de nouvelles idées, tandis que nous accroissons nos efforts pour donner aux pauvres les moyens de rompre les chaînes de la pauvreté et de jouir d'opportunités et d'une sécurité accrues.



Callisto Madavo
Vice-président, Région Afrique

Introduction

Ce rapport décrit une stratégie qui a pour objet d'améliorer la lutte contre la pauvreté dans les pays africains à faible revenu. Il propose à cet effet d'atténuer la précarité des conditions de vie des pauvres et de les aider à gérer les nombreux risques auxquels ils sont confrontés.

La stratégie présentée ici s'inspire de la théorie de la gestion des risques sociaux appliquée au contexte africain. Selon cette théorie, la protection sociale est une responsabilité de caractère multisectoriel, et non pas un secteur en soi. Nous examinons donc ici comment des mesures et des investissements de portée générale peuvent rendre les pauvres moins vulnérables et nous nous penchons sur le rôle des instruments " traditionnels " de protection sociale, tels que les dispositifs de sécurité sociale, les fonds sociaux et les pensions.

Par protection sociale, on entend les interventions qui aident les individus, les ménages et les communautés pauvres à mieux gérer les risques pour réduire leur vulnérabilité. Dans cette perspective, on peut considérer la protection sociale comme un investissement, et non pas comme une forme d'" assistance " ou de " secours ", car elle se traduit par une baisse des coûts pour les pauvres et la société.

Nature des risques et précarité en Afrique

Le lien entre la pauvreté et la précarité dépend de la nature et de la gravité des risques auxquels le ménage est exposé et des ressources dont il dispose pour s'assurer contre ces risques ou pour résister à un choc. Un risque peut être idiosyncrasique ou individuel, lorsqu'il n'affecte qu'un ménage de la communauté (par exemple l'invalidité du principal soutien de famille) ou covariant, s'il affecte une grande partie ou la totalité des familles de la communauté (par exemple le sida, la sécheresse, une infestation des cultures ou la guerre). Certains risques peuvent être répétés, tels que les sécheresses récurrentes ou l'épuisement annuel des stocks de vivres des familles rurales pauvres avant la récolte suivante. D'autres sont des événements uniques, comme la vieillesse. Plus les chocs sont graves, prolongés ou répétés, et

moins la famille possède de ressources, plus il lui est difficile de préserver son niveau de consommation ou d'éviter de se dépouiller de ses biens pour compenser la baisse de son revenu.

Tous les ménages sont exposés à des risques, mais les pauvres sont réellement vulnérables. Les familles très pauvres ont trop peu ou n'ont pas de ressources pour se prémunir contre une chute sensible de leur niveau de vie. Pourtant, elles trouvent constamment de nouveaux risques auxquels elles doivent faire face. La précarité même de leur situation, en effet, les met à la merci de l'impact cumulé de plusieurs types de risques.

L'Afrique subsaharienne connaît une pauvreté et une inégalité profondes, le sida et d'autres épidémies, les chocs macroéconomiques, les conflits, des sécheresses à répétition et des pénuries alimentaires saisonnières, autant d'éléments qui peuvent éroder gravement les moyens de subsistance de communautés entières. De plus, les familles pauvres ont peine à surmonter les maladies courantes ou à se préparer à des événements tels que la désintégration de la famille ou la vieillesse, qui peuvent se solder par des pertes importantes de revenu et de ressources. Les femmes sont souvent exposées à des risques supplémentaires, par suite des carences de la législation (relatives aux droits de propriété par exemple) et elles assument une part disproportionnée des conséquences en cas de choc.

Stratégies familiales de gestion des risques

Vu le manque de mécanismes officiels de protection sociale, les familles pauvres ont recours à un éventail de stratégies informelles de gestion des risques. Les ménages africains, qu'ils soient pauvres ou non, essaient généralement de se préparer à différents types de chocs et adoptent par anticipation un comportement de réduction ou d'atténuation des risques, c'est-à-dire qu'ils renoncent à un montant de revenu aujourd'hui en échange d'un dédommagement pour un choc qui se produira plus tard. Ils adoptent également un comportement visant à faire face, autrement dit, ils prennent des mesures après un choc pour régulariser leur revenu

ou leur consommation. Ils consolident et exploitent leurs relations sociales, diversifient leurs sources de revenu, émigrent, retirent leurs enfants de l'école, réduisent le nombre de repas quotidiens, s'efforcent d'économiser, vendent leurs maigres biens ou rejettent les techniques agronomiques risquées, mais à forte rentabilité. Ces stratégies informelles ont toutes pour but de soutenir le niveau de consommation en cas de choc de revenu ou en situation de pauvreté persistante.

Malheureusement, il est rare que ces stratégies soient couronnées de succès. Elles coûtent cher à ceux qui les appliquent, sans leur assurer une véritable protection, particulièrement lorsqu'ils en ont le plus besoin. Beaucoup des mesures de réaction (telles que retirer les enfants de l'école pour réduire les dépenses courantes du ménage) ont, sur le long terme, des effets négatifs (les enfants n'ont ni instruction ni qualifications) qui peuvent maintenir la famille dans la pauvreté. Certaines formes d'assurance et de mécanisme informel peuvent renforcer l'injustice sociale (droits de propriété limités pour les femmes). Qui plus est, lorsque les chocs sont prolongés ou généralisés, les normes d'assistance réciproque ou d'assurance informelle ne sont plus respectées, en raison du fardeau qu'elles représentent tant pour les ménages bénéficiaires que pour les ménages contributeurs. Il ressort des évaluations participatives effectuées dans plusieurs pays que les plus démunis d'entre les pauvres non seulement possèdent peu de biens, mais en outre risquent d'être exclus des réseaux sociaux.

On voit donc que les pauvres d'Afrique ne peuvent s'assurer qu'une protection partielle contre les risques, dont l'efficacité est souvent limitée dans le temps et qui se traduit par une perte importante et durable de bien-être. Le recours généralisé à ces stratégies d'assurance informelles a aussi un coût pour l'ensemble de la société, notamment des externalités négatives, une faible rentabilité des investissements dans le développement humain et une réduction du potentiel de croissance.

Rôle du secteur public

Il est clair que le secteur public doit intervenir pour aider les ménages à gérer plus efficacement les

risques. La notion de gestion des risques sociaux peut incorporer des instruments de protection sociale indirects, tels que les politiques macroéconomiques stimulant la croissance, et directs, tels que les dispositifs de protection sociale ou les systèmes de pensions. Nous examinons dans ce document les résultats obtenus par les programmes directs de protection sociale en Afrique.

En dépit de leurs difficultés budgétaires, les gouvernements africains financent des dépenses, tels que les filets de protection, dont la principale - souvent l'unique - justification consiste à protéger les pauvres contre une baisse de leur niveau de vie à la suite de chocs graves ou d'un ralentissement prolongé de l'activité économique. Parmi les interventions les plus courantes, on peut citer les subventions globales à la consommation et à la production, les distributions gratuites de vivres, la réglementation du marché du travail, les microcrédits subventionnés, les programmes de transfert à base de travaux d'utilité collective, les fonds d'investissement social, etc.

Selon les recherches effectuées à ce jour, l'écart de pauvreté est si large dans les pays à faible revenu, que la redistribution de revenu à grande échelle qui serait nécessaire pour assurer un niveau minimum de consommation à tous les pauvres serait hors de toute proportion avec les moyens budgétaires de ces pays. Qui plus est, les dépenses publiques consacrées aux programmes directs de protection sociale en Afrique n'ont pas réduit notablement les risques pour les pauvres. Les régimes de pension formels ne couvrent qu'un petit nombre de bénéficiaires et leur viabilité financière est mal assurée. Les programmes de transferts sont pour la plupart adoptés dans l'urgence, et non pas d'une manière calculée, dans le contexte de la politique de lutte contre la pauvreté. D'une manière générale, ces initiatives semblent avoir été adoptées pour satisfaire les revendications de groupes à revenu intermédiaire bien organisés, au détriment de l'équité, de la réduction de la pauvreté et de l'équilibre fiscal. Pire, les mesures adoptées sont bien souvent contradictoires et aboutissent à accroître les difficultés des pauvres en cas de risque sur le long terme.

Principaux obstacles

Selon les éléments d'information dont on dispose, les dirigeants africains se heurtent aux grands obstacles suivants dans le domaine de la protection sociale :

- Vu le grand nombre des pauvres et la faiblesse des ressources publiques dans la plupart des pays africains, la redistribution directe ne peut être que limitée.
- Le fait que les familles vulnérables sont peu à même d'utiliser ou de demander ces services amoindrit la rentabilité des investissements publics dans le développement humain.
- Les familles gèrent activement les risques, mais l'impact net de leurs efforts est limité.
- Ou bien il n'existe pas de programmes, d'institutions et de partenariats, ou bien ceux-ci ne sont pas assez solides.
- Les plus déshérités, qui sont les principales victimes de l'inefficacité de la protection sociale, sont aussi les plus difficiles à atteindre.
- Les interventions directes sont décidées en période de crise et ne résultent pas d'une réflexion stratégique.
- Une génération entière d'enfants vivant dans des environnements très difficiles risque d'être piégée par une pauvreté chronique et irréversible.
- La plupart des activités sont entreprises à l'instigation des bailleurs de fonds, qui ne se préoccupent guère du renforcement des capacités locales.

Principes directeurs

Les maigres fonds publics et les capacités d'exécution limitées des pays à faible revenu en particulier sont fortement sollicités. L'ampleur du phénomène de la précarité en Afrique est telle qu'il n'est pas possible de s'y attaquer au moyen d'un type unique d'intervention ou d'instrument. Dans la pratique, la meilleure solution consiste à écouter les pauvres, qui savent qu'ils ont besoin d'une gamme de mécanismes pour se préparer à affronter les risques et à en supporter les effets.

Dans ce contexte, toute stratégie de protection sociale doit utiliser de manière optimale les instruments disponibles, qu'il s'agisse des programmes, des moyens de financement et des mécanismes de prestation. Le secteur public peut aider les pauvres à mieux gérer les risques en a) réduisant ou prévenant le risque lui-même, b) en fournissant une meilleure couverture et en abaissant le coût de l'assurance contre les risques, et c) en promouvant des mécanismes pour y faire face à bon marché et accessibles aux pauvres en cas de besoin.

Nous suggérons que les principes ci-dessous orientent l'approche stratégique de la protection sociale en Afrique.

Centrer l'attention sur les risques les plus graves et sur les catégories les plus vulnérables. Les dirigeants et les institutions de développement doivent concentrer leurs efforts sur les risques les plus sérieux, covariants ou affectant toute une communauté, à l'échelle d'un pays ou d'une région. Ils doivent aussi donner la priorité aux risques dits "catastrophiques", tels que le décès d'un soutien de famille adulte. Ils seront vigilants, aussi, face aux mécanismes informels visant à faire aux risques qui sont de nature à aggraver les inégalités sociales entre les ménages et les membres de la famille (par exemple retirer les enfants de l'école) et aux décisions d'investissement à court terme qui ont des coûts dynamiques à longue échéance (par exemple choisir des variétés de semences à faible rendement plutôt que des variétés à plus fort rendement mais plus aléatoires). En analysant les facteurs de risque, les dirigeants doivent également demander qui ou quels groupes sont les plus vulnérables.

Tenir compte des stratégies informelles de gestion des risques des familles pauvres. Si l'on veut que les ressources publiques limitées aient le maximum d'impact sur la précarité, il faut que les interventions publiques prennent en compte les stratégies informelles de gestion des risques utilisées par les pauvres. Les interventions publiques viseront à compléter ou à renforcer les stratégies efficaces, mais elles remplaceront celles qui ont des coûts élevés ou des effets pervers.

Combiner différents types d'instruments, compte tenu des contraintes budgétaires et logistiques. La protection sociale exige une approche stratégique associant des instruments issus de plusieurs secteurs. La combinaison la plus efficace variera suivant les pays et changera dans le temps, en fonction de l'évolution des perspectives de croissance, des besoins, des capacités d'exécution et de l'économie politique des pays.

Former des partenariats pour le financement et l'exécution des programmes. Étant donné l'insuffisance des capacités de financement et d'exécution du secteur public, il est impératif de nouer ou de renforcer divers types de partenariats entre le secteur privé et le secteur public pour financer et/ou fournir des services de protection sociale, sur la base de l'avantage comparatif de chacun des partenaires.

Adopter une perspective dynamique et à long terme. Il faut évaluer les besoins de protection sociale des pays dans une perspective dynamique et à long terme, au lieu de simplement réagir au coup par coup. Les besoins et les capacités des pays en matière de protection sociale évoluent avec le temps. Le système de protection sociale doit être conçu pour être "élastique", c'est-à-dire capable d'anticiper certains changements et prêt à en accepter d'autres. L'information du public, le débat et la concertation doivent devenir un aspect clé de la façon de gouverner, afin de promouvoir la prévoyance, la solidarité et la souplesse.

Priorités opérationnelles

Le plaidoyer pour la protection sociale des pauvres et l'action directe seront des aspects importants des programmes de protection sociale de la région. Il serait judicieux que les dirigeants se concentrent sur les huit domaines suivants :

- Plaidoyer pour la protection sociale et analyse de la gestion des risques sociaux
 - Adhésion à une politique macroéconomique adéquate
 - Adhésion à une politique d'investissements publics visant à réduire les risques
 - Priorité aux enfants vivant dans des situations extrêmement difficiles
 - Opérations ciblées de promotion sociale et de mise en place de filets de sécurité
 - Nouvelle génération de fonds d'investissement social (FIS)
 - Modalités du financement public de la protection sociale directe
 - Promotion des mécanismes d'épargne financière.
- Plaidoyer pour la protection sociale des pauvres et analyse de la gestion des risques sociaux.** Les avantages de la protection sociale sont une meilleure rentabilité des investissements publics dans tous les secteurs. Lorsque la stratégie en est au stade de l'élaboration, il faut consacrer du temps à la formation d'un consensus sur la démarche à adopter, à l'établissement de liens opérationnels entre les différents groupes techniques et à l'analyse, de manière à combler les principales lacunes dans les connaissances. La gestion des risques de caractère social sera le thème unificateur des différents secteurs du développement humain et des autres secteurs.
- Le risque et la précarité doivent être au centre des initiatives concernant les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Il faut analyser la portée et l'effet sur la pauvreté des dépenses publiques consacrées aux dispositifs de protection et aux subventions globales à la consommation et à la production. S'il était possible de déterminer l'ampleur des gains d'efficacité qu'entraînerait la réforme des dispositifs de protection sociale en vigueur, cela renforcerait les activités relatives à l'Initiative PPTE et aux DSRP en cours dans la région.
 - Les dossiers des risques et de la précarité doivent être intégrés aux stratégies sectorielles. Dans cet esprit, les risques auxquels sont confrontés les ménages pauvres doivent être abordés dans une perspective

intégrée. Cela peut signifier que l'on créera des programmes de protection sociale multisectoriels (par exemple des dépenses publiques de santé, d'éducation et d'infrastructure bénéficiant aux pauvres). Cela peut signifier aussi qu'une intervention multisectorielle comprendra un élément de protection sociale (par exemple la distribution de cartes de santé gratuites aux pauvres d'une communauté dans le cadre d'un dispositif de protection sociale).

- Comme c'est le cas pour toutes les initiatives multisectorielles, le programme de protection sociale doit bénéficier d'un soutien à un niveau élevé si l'on veut qu'il figure parmi les dossiers prioritaires de l'ordre du jour du développement.
- Dans le cadre de l'évaluation de la pauvreté, il convient d'ajouter ou de renforcer l'élément de volatilité du revenu ou des dépenses. Il serait utile, à cet effet, de développer un système de suivi longitudinal et d'intégrer les données aux systèmes de suivi et d'analyse de la pauvreté que plusieurs pays africains ont commencé à établir.

Politique macroéconomique adéquate. Un bon cadre de politique macroéconomique peut favoriser une croissance économique diversifiée, améliorer les revenus des pauvres et les aider à mieux supporter les chocs liés au revenu ou à la consommation.

- Il est généralement préférable de procéder à un ajustement progressif pour éviter l'émergence de graves déséquilibres macroéconomiques. Si ces déséquilibres existent déjà, un ajustement radical peut être approprié. Les circonstances initiales dicteront le rythme de l'ajustement à réaliser. Quel que soit le scénario qui convient, il importe d'effectuer au préalable des analyses sur l'effet distributif de cet ajustement pour les différents groupes sociaux. On prendra également des dispositions visant à atténuer les chocs les plus rudes pour les pauvres et on veillera à ce que ceux-ci continuent à avoir accès aux services

sociaux essentiels. Ces mesures doivent être prises en compte dans l'analyse du budget de l'État qui sous-tend le scénario d'ajustement.

- Si les fondamentaux macroéconomiques ne sont pas suffisamment sains, la valeur des transferts ciblés sera moindre. Par exemple, le pouvoir d'achat effectif du salaire versé aux employés d'un programme de travaux d'utilité collective sera constamment érodé si l'économie est caractérisée par une hyperinflation persistante.
- Il est indispensable, surtout si l'on s'attend à une période difficile et prolongée d'ajustement, que l'État et les principaux partenaires sociaux du pays signent un contrat social. Cela permettra de faire comprendre et admettre à la population la politique d'ajustement et de consacrer à ceux qui en ont le plus besoin les ressources limitées disponibles pour la protection sociale.
- L'intégration des paysans pauvres ou des petites entreprises du secteur informel aux nouveaux marchés est un élément essentiel du défi que constitue le développement d'une croissance à base de main-d'œuvre en Afrique. Les réseaux d'acheteurs et de vendeurs reliant les grandes entreprises du secteur formel aux petites entreprises du secteur informel ou les accords de production entre petits paysans et grandes entreprises agro-industrielles peuvent être efficaces à cet égard.

Politique d'investissements publics visant à réduire les risques. La réduction des risques exige également un programme d'investissements publics qui facilite l'accumulation de capital humain et l'accès aux marchés pour les pauvres.

- Il est important que les enveloppes budgétaires inter et intrasectorielles garantissent un niveau donné de dépenses publiques dans les domaines de l'éducation de base, de la santé et des autres services utilisés principalement par les pauvres, pour consolider la base de leurs ressources et réduire les risques futurs. Maintenir le niveau

réel des dépenses consacrées aux services de base est essentiel, particulièrement en période de crise budgétaire.

- Cependant, il ne suffit pas qu'il existe un programme de dépenses publiques favorable aux pauvres finançant des écoles et des dispensaires pour que les ménages les plus démunis puissent utiliser ou demander ces services. Il faut parfois mettre en place des incitations supplémentaires et ciblées sur les familles les plus défavorisées, qui sont conduites, pour réduire les coûts directs ou indirects liés à l'utilisation de ces services, à ne pas les utiliser. Il faut analyser clairement les avantages et les inconvénients des exonérations pour les plus pauvres par opposition à la gratuité des services de l'enseignement primaire et de la santé de base, dans le contexte des circonstances initiales, qui varient suivant le pays.
- Il a été démontré que les investissements dans les infrastructures, les communications, les transports et le stockage renforcent les liens des familles pauvres avec les marchés et réduisent leurs coûts de transactions dans les zones rurales mal desservies. Étant donné les effets directs et indirects de ces investissements sur la réduction des risques, il est important d'effectuer et d'entretenir des infrastructures en milieu rural, même si leur coût unitaire est plus élevé que celui d'autres investissements comparables dans les zones qui ont déjà accès aux marchés.
- Chez les Africains pauvres, la plupart des maladies qui provoquent des pertes de revenu faibles mais fréquentes sont dues à la malnutrition, à l'absence d'approvisionnement en eau potable et à l'insalubrité. Pour réduire ce type de risque dits "non catastrophique", il peut être plus économique d'investir plus, et plus rationnellement, dans ces domaines que de compter sur de petits systèmes d'assurance maladie qui ne disposent pas de fonds suffisants.

Enfants vivant dans des situations extrêmement difficiles. Il est certain que, dans ce

cas particulier, il faut agir sur plusieurs niveaux et combiner mesures législatives et interventions directes. Cependant, l'action sur le terrain est souvent fragmentaire, étant donné le manque d'informations et de capacités administratives dans le secteur public, l'insuffisance des fonds, etc.

- La protection de l'enfance est un domaine où interviennent de nombreux modèles traditionnels d'assistance communautaire, souvent sur une échelle réduite. Les meilleurs d'entre eux offrent aux dirigeants des pays l'opportunité a) de tirer des enseignements, de les adapter à la situation locale et de lancer dans d'autres communautés des opérations pilotes inspirées de ces modèles, b) de soutenir les responsables communautaires expérimentés ou dévoués, qui peuvent former d'autres communautés à mettre en place ces modèles, et c) d'utiliser des fonds publics pour cofinancer une multiplicité de programmes communautaires à petite échelle afin d'élargir le filet de protection des enfants.
- Étant donné que ce dossier et celui du travail des enfants réunissent de nombreux intervenants différents, au niveau national et international, la mise en place d'un " Fonds mondial pour les initiatives de protection de l'enfance ", en partenariat avec de grandes institutions bilatérales et multilatérales est à l'étude.

Opérations ciblées de promotion sociale et de mise en place de filets de sécurité. Les familles les plus démunies sont généralement celles qui cessent, en dernier recours, de s'adresser aux services essentiels de développement humain, même s'ils sont financés par l'État. Ces familles ont besoin d'une aide additionnelle pour les encourager à continuer de les utiliser et d'investir dans leur capital humain. Pour elles, des investissements publics soutenus dans la qualité et la quantité des services ne suffisent pas.

- Cette aide peut être donnée au moyen de transferts de ressources directs ciblés sur les ménages pauvres ou d'exonérations de droits ou de subventions ciblées (par exemple dans

l'éducation), qui peuvent être considérés comme des transferts en nature. Plusieurs pays d'Afrique, par exemple le Zimbabwe, le Burundi et le Swaziland, ont entrepris une expérience d'exonération des droits de scolarité pour les familles pauvres.

- Il est important de cibler les mesures d'assistance si l'on veut maximiser l'impact sur la pauvreté d'un montant de ressources donné. Cependant, la plupart des pays africains ne disposent pas des moyens administratifs nécessaires pour sélectionner d'avance les bénéficiaires sur la base de critères de revenu. On peut employer ou expérimenter d'autres méthodes de sélection, telles que l'attribution de coefficients géographiques aux zones les plus défavorisées, la sélection basée sur les informations fournies par les collectivités et l'auto-sélection, en imposant en retour un service (par exemple l'obligation d'effectuer un travail donné) pour atteindre, si possible, les plus défavorisés d'entre les pauvres.
- Même s'il est vital, du point de vue de l'impact, et techniquement réalisable, de mettre au point un programme ciblé de protection sociale, la volonté de cibler les pauvres, de la part des autorités, est une question politique et non pas un problème technique.

Nouvelle génération de fonds d'investissement social (FIS). La nouvelle génération de FIS africains met l'accent sur le renforcement des deux partenaires d'un système de gouvernance local responsabilisé, c'est-à-dire la population et les autorités locales. À ce titre, ils sont des instruments de développement centrés sur les demandes des communautés, et peuvent fournir et maintenir les services destinés aux pauvres dans de meilleures conditions.

- Les " fonds spéciaux hors-budget " ne doivent pas proliférer, mais on doit reconnaître que les FIS peuvent et doivent jouer un rôle important dans l'expérimentation de nouvelles approches participatives, dans lesquelles les autorités locales pourraient planifier et fournir des services essentiels aux pauvres.

- Les gouvernants devront s'assurer systématiquement que les FIS renforcent effectivement les communautés, les autorités locales et autres institutions de caractère local et n'abandonnent pas certains partenaires en cours de route.
- Lorsque les autorités locales seront plus à l'écoute de la population et que leurs capacités auront été renforcées, les FIS pourront, à terme, transmettre leurs responsabilités aux conseils urbains et ruraux ainsi dynamisés. Il conviendra d'élaborer des critères de performance pour déterminer si les autorités locales deviennent prêtes à assumer leurs nouvelles fonctions.
- En ce qui concerne la couverture des groupes sociaux exclus (par exemple les plus démunis d'entre les pauvres) par les dispositifs de protection sociale, il peut être préférable que les décisions soient prises par les autorités nationales plutôt que par les autorités locales, de manière à éviter que les ressources ne soient accaparées par les élites locales.
- Les systèmes d'évaluation des FIS de l'ancienne et de la nouvelle génération devraient être améliorés.

Modalités des financements publics. Comment, quand et combien ? La réflexion n'en est qu'à ses débuts en ce qui concerne le financement par l'État de la protection sociale directe dans le contexte des économies africaines à faible revenu.

- Dans le cas des chocs touchant l'ensemble de la communauté, la demande d'interventions publiques ciblées de protection sociale sera en opposition de phase; autrement dit, c'est lorsque l'économie sera la plus affaiblie que les besoins seront les plus importants. Pour faire face à cette demande, il faut accumuler les ressources durant les " années fastes " (fonds " vaches maigres "). On peut voter chaque année une dotation budgétaire spécifique qui sera placée dans un fonds en prévision de ce type de chocs.

- Il ne semble pas justifié, en revanche, de lever des taxes spéciales. En effet, si la protection sociale est financée dans le cadre du budget général, cela permet de placer la question dans le contexte macroéconomique. On peut aussi envisager de financer le déficit budgétaire créé durant les périodes difficiles qui nécessitent d'accroître les dépenses sociales, moyennant une réduction compensatoire d'autres dépenses moins importantes.
 - On pourrait envisager, dans le cadre de l'Initiative PPTTE, de créer un nouvel instrument de financement public des investissements dans la protection sociale. Par exemple, le pays pourrait effectuer un swap de dette pour pouvoir se concentrer sur la restructuration des programmes de protection sociale directe. Il faudrait pour cela procéder à l'analyse nécessaire des dépenses publiques dans le cadre du DSRP et élaborer une vision stratégique à long terme de la protection sociale dans le pays considéré.
 - Il conviendrait que les ressources publiques doivent agir en synergie avec les efforts des communautés, au lieu de s'y substituer, lorsque les communautés mènent déjà des activités de gestion des risques qui ne sont ni pernicieuses ni réservées à un petit nombre (telles que la prise en charge des orphelins par la collectivité). Qui plus est, les communautés ont déjà montré, dans le cadre des FIS opérant en Afrique, qu'elles voulaient et pouvaient participer à des interventions prioritaires. La participation communautaire aux actions de protection sociale empêche l'apparition d'un syndrome de dépendance au sein des groupes communautaires, mobilise des ressources locales non négligeables et améliore l'adhésion locale et la sélection des interventions.
 - Même si les caisses de pension africaines manquent souvent de fonds et sont grevées de dettes implicites, elles n'en accumulent pas moins de vastes sommes par le biais des prélèvements salariaux ou des cotisations. Par conséquent, la réforme financière de ces systèmes peut être importante, tant du point de vue de la protection sociale que de celui de la gestion financière.
- Mécanismes d'épargne financière.** Aider les pauvres à économiser de l'argent peut constituer un mécanisme très efficace de protection sociale.
- Pour renforcer la confiance dans les formes d'épargne financière, des règles financière prudentes sont indispensables. Cela implique un cadre réglementaire transparent, une meilleure intégration des économies régionales ou enclavées, et un taux d'inflation stable. Il est particulièrement important de réduire le risque macroéconomique fondamental, principalement la volatilité des prix et des taux de change. S'ils ne sont pas sûrs que la valeur de leur épargne financière sera protégée et qu'ils pourront effectuer des prélèvements en cas de besoin, les pauvres n'accepteront pas d'utiliser des instruments d'épargne financière et continueront à les rejeter.
 - Des mécanismes simples, tels que les comptes d'épargne postaux, peuvent revenir moins cher que l'établissement d'agences officielles d'institutions d'épargne.
 - Certaines innovations dans le domaine des produits d'assurance adaptés au contexte africain, c'est-à-dire à prédominance rurale et à faible revenu sont à l'étude. Citons par exemple l'assurance des récoltes basée sur un indice météorologique ou pluviométrique.
- ### Conclusion
- Il est à la fois nécessaire et possible de transformer le cercle vicieux du risque, de la précarité et de la pauvreté en un cercle vertueux de réduction des risques et de la pauvreté. En conclusion, les effets bénéfiques de cette approche de la protection sociale sur la croissance et le bien-être se font sentir dans l'immédiat et sur le long terme. Autre avantage, elle offre de meilleures chances d'atteindre les plus démunis et les pauvres, même avec des ressources limitées.



BANQUE MONDIALE

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Téléphone: 202 477 1234
Télécopie: 202 477 6391
Internet: www.worldbank.org
Courrier électronique: afrhdseries@worldbank.org

En ce début de siècle, l'Afrique est confrontée à un fort accroissement des risques liés à la crise du sida, aux changements dans les conditions du marché, à de nouveaux chocs climatiques et aux guerres. Simultanément, les pays à faible revenu doivent résoudre un dilemme fondamental lié à l'amélioration de la protection sociale des pauvres : bien que les besoins soient immenses, les pays se heurtent à des arbitrages et à des contraintes redoutables.

La gestion dynamique des risques sociaux et les pauvres défend la thèse selon laquelle l'amélioration de la protection sociale est à la fois une priorité et un objectif réalisable dans le cadre des politiques publiques, même pour les pays africains à faible revenu. Les auteurs du rapport proposent une stratégie multisectorielle de gestion des risques sociaux et identifient les interventions prioritaires pour améliorer la protection sociale des pauvres, tout en respectant des paramètres macroéconomiques et de mise en œuvre raisonnables. Parallèlement à de bonnes politiques macroéconomiques et sectorielles d'investissement, les mécanismes directs de protection sociale, tels que l'exonération des frais de scolarité, les programmes de travaux publics avec auto-sélection de la main d'œuvre ou les programmes communautaires de protection des enfants les plus vulnérables, sont autant d'outils qui permettent de réduire plus rapidement la pauvreté, de maximiser le rendement des investissements dans le développement humain et d'accélérer la croissance. Les auteurs du rapport espèrent que le cadre général de protection sociale qu'ils préconisent sera adopté — et adapté — par de nombreux pays africains désireux de renforcer leurs stratégies de réduction de la pauvreté, afin d'offrir à la fois de meilleures opportunités et une plus grande sécurité matérielle des pauvres.