



Programme
Alimentaire
Mondial

unicef 
pour chaque enfant

Toutes les bonnes voies

ASSURER UNE PROTECTION SOCIALE RÉACTIVE AUX CHOCS DANS
LE SAHEL : ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA RÉPONSE À LA COVID-19



MAI 2023

Cette note technique a été produite dans le cadre du programme conjoint UNICEF-PAM « Réagir à la pandémie de COVID-19 par le biais des systèmes de protection sociale au Sahel », financé par le BMZ-KFW et mis en œuvre en collaboration avec les gouvernements du Mali, de la Mauritanie et du Niger. Elle a été rédigée par Ana Ocampo (conseillère régionale en protection sociale, PAM) et Paul Quarles van Ufford (conseiller régional en politiques sociales, UNICEF), avec la contribution de Sara Abdoulayi (spécialiste en politiques sociales, UNICEF), Lucy Goudjo (spécialiste en protection sociale, PAM), Sanne Holtslag (spécialiste en politiques sociales, UNICEF, auparavant PAM) et Rebecca Tustin (consultante en protection sociale, UNICEF).

Toutes les bonnes voies:

Assurer une protection sociale réactive aux chocs dans le Sahel : enseignements tirés de la réponse à la COVID-19

L'impact socio-économique de la pandémie de COVID-19 a déclenché un élan mondial en faveur de la protection sociale. Les complexes retombées de la pandémie, aussi profondes qu'étendues, ont attiré l'attention sur le programme de protection sociale réactive aux chocs dans le Sahel, une région présentant un profil de risque complexe et à plusieurs niveaux. Des enseignements importants ont été tirés en ce qui concerne les déficits de couverture de la protection sociale, les lacunes en matière de programmes, de politiques et de financement, et une plus grande attention a été accordée aux défis de coordination du secteur de la protection sociale. Au cours de la réponse à la pandémie, des solutions innovantes ont été développées et ont permis de poursuivre et d'étendre des programmes gouvernementaux. Ceci, malgré des contextes caractérisés par des systèmes naissants ou en développement avec des capacités limitées et des zones fragiles et difficile d'accès en raison des conflits, de l'isolement.

Cette note technique porte sur l'approche à double voie qui vise à fournir une protection sociale réactive aux chocs dans le Sahel suite de la pandémie de la COVID-19. Elle a été développée avec l'appui technique et le soutien à la mise en œuvre par le PAM et de l'UNICEF en collaboration avec les gouvernements du Mali, de la Mauritanie et du Niger. Dans le cadre d'un programme conjoint de réponse à la crise de la COVID-19 financé par la coopération allemande pour le développement (BMZ-KFW). La note met l'accent sur la description de l'approche à double voie et sa pertinence dans le contexte du Sahel, les enseignements tirés des deux premières phases (2020-2022) de la mise en œuvre du programme dans les trois pays (Mali, Mauritanie et Niger) et les différents éléments qui en résultent et qui permettent de tracer une voie cohérente pour appréhender de manière plus holistique la mise en œuvre d'une protection sociale réactive aux chocs dans les contextes fragiles. L'objectif étant de stimuler une discussion plus approfondie avec les partenaires gouvernementaux et les acteurs du développement.

1. Plaider en faveur d'une protection sociale réactive aux chocs au Sahel

Message clé : L'évolution du profil de risque et de vulnérabilité au Sahel nécessite une réponse en faveur d'une protection sociale forte qui atténue la vulnérabilité chronique, minimise l'impact des chocs covariants et adaptée.

Contexte

La vie et les moyens de subsistance des populations du Sahel sont depuis longtemps confrontés à une vulnérabilité chronique et à des chocs récurrents, dont la fréquence et la gravité se sont accrues au cours de cette dernière décennie. Les pays de la région ont enregistré des taux élevés de pauvreté monétaire et multidimensionnelle, une augmentation des inégalités de la malnutrition chronique et aiguë dans un contexte de forte croissance démographique et de niveaux élevés de mobilité et où la migration est un moyen courant pour faire face à la pauvreté.

Au même moment, les communautés sont exposées à des chocs covariants (sécheresses et inondations, instabilité politique et conflits, inflation et autres chocs économiques). Les chocs récurrents exposent les ménages à un risque accru de tomber dans la pauvreté ou aggraver les vulnérabilités chroniques préexistantes, laissant des millions de personnes enfermées dans un état de crise récurrent. Cette situation a déclenché des interventions d'urgence récurrentes et de plus en plus étendues. À mesure que les besoins augmentent et que les chocs s'intensifient, deviennent plus complexes et se chevauchent, l'insécurité alimentaire a atteint des niveaux record au cours des cinq dernières années. Il en résulte une crise prolongée et une aggravation significative de la pauvreté dont les perspectives de résolution sont limitées à court terme. Cela montre qu'il est nécessaire de réévaluer la durabilité et l'adéquation des interventions d'urgence, qui sont à court terme par nature et ne sont pas conçues pour remédier à la vulnérabilité et à la pauvreté chronique.

Aperçu des indicateurs de risque et de vulnérabilité pour le Sahel

	Burkina Faso	Tchad	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal
<u>Population</u> (millions)	22	17	22	4,8	24	17
Taux de <u>pauvreté</u>	31 %	31 %	15 %	6 %	50 %	9 %
Pauvreté multidimensionnelle	60 %	79 %	44 %	46 %	80 %	32 %
Couverture du principal programme de filets sociaux de sécurité (nombre de ménages) ¹	150 000	58 000	28 000	98 000	60 000	300 000
<u>Retard de croissance</u>	19.6	31.1	22.1	17.4	44.4	17.9
<u>Émaciation</u>	7.7	10.2	9.3	10.1	11.5	8.1



Si les interventions rapides permettent de sauver des vies dans des conditions d'urgence complexes et au lendemain d'un choc, les gouvernements et les partenaires s'accordent de plus en plus sur

l'importance et le potentiel des politiques et programmes de protection sociale comme un outil important pour bâtir la résilience des communautés, réduire la pauvreté, répondre efficacement faces a des contextes dynamiques et des situations prolongées tout en s'attaquant aux principaux facteurs de vulnérabilité d'autre part.

Cette note définit un système de protection sociale réactif aux chocs comme celui ayant :

- la capacité à anticiper les chocs (préparation) ;
- la capacité à accomplir ses fonctions de routine, réaliser des mises à l'échelle (horizontales ou verticales) et/ou s'adapter manière inclusive pour accueillir de nouvelles populations et satisfaire les besoins provoqués par le choc (intervention) ;
- la capacité de contribuer au renforcement de la résilience des individus, des ménages, des communautés et des systèmes face aux chocs futurs (préparation et relèvement).

Ce double objectif se retrouve dans le concept de « protection sociale réactive aux chocs »¹ qui couvre à la fois la capacité des systèmes de protection sociale à s'étendre et se contracter en réponse à un choc (ou avant), tout en soutenant régulièrement la résilience des populations (par le biais d'une protection sociale régulière qui tient compte des risques). Dans la région du Sahel, la protection sociale réactive aux chocs a pris un élan favorable au cours des dernières années. Cette dynamique a été soutenue, initialement par la Banque mondiale, qui a lancé son programme de protection sociale adaptative au Sahel il y a plus d'une décennie, avant la pandémie de la COVID-19.

¹ Le concept de protection sociale réactive aux chocs est lié à celui de protection sociale adaptative qui a été développé par la Banque mondiale et qui est largement utilisé dans le Sahel. Bien que le PAM et l'UNICEF utilisent tous deux le terme de protection sociale réactive aux chocs et reconnaissent certaines différences historiques dans la conceptualisation des différents termes, dans cette note et plus généralement dans notre travail dans la région, nous utilisons ces termes de manière interchangeable car ils ont les mêmes objectifs fondamentaux.

L'intervention du programme conjoint PAM-UNICEF : principaux enseignements tirés

En 2020, le PAM et l'UNICEF ont lancé un programme conjoint intitulé « Réagir face à la pandémie de la COVID-19 par le biais des systèmes de protection sociale au Sahel » (également appelé *Programme conjoint de protection sociale au Sahel ou SP-JP Sahel*, par son acronyme en anglais). Le programme est soutenu par le BMZ par l'intermédiaire de la KfW, afin d'aider les gouvernements de la Mauritanie, du Mali et du Niger à mettre en place une intervention en matière de protection sociale pour faire face à l'impact socio-économique de la COVID-19. Conçu à la base pour 18 mois, le programme a évolué vers une intervention pluriannuelle qui vise à adresser plusieurs chocs et à renforcer les systèmes. Bien que cette note traite de l'expérience du programme conjoint en matière de protection sociale dans des contextes fragiles au Sahel, les enseignements généraux suivants sont mis en évidence pour contextualiser.

D'abord, il est essentiel de comprendre les types, la complexité, l'interaction et les moteurs des chocs simultanés pour façonner la stratégie de protection sociale, dans le but d'anticiper les différents besoins qui en résulteront, ainsi que les paramètres appropriés en matière de calendrier, d'échelle, de conception et de mise en œuvre des interventions.

Au Sahel, les chocs covariants qui se chevauchent sont de nature dynamique, caractérisés par une apparition à la fois lente et rapide, des chocs prévisibles et récurrents, et d'autres imprévisibles, dont beaucoup conduisent séparément ou simultanément à des crises prolongées.

L'impact socio-économique de la COVID-19 et la récente hausse des prix de certains produits de base qui résultent des

conséquence de la crise en Ukraine, sont très significatives. Le chevauchement, la diversité et la nature prolongée des chocs sont désormais des caractéristiques essentielles du profil de risque dans le Sahel.

A cette situation s'ajoute à un contexte où les populations y sont confrontées à une pauvreté persistante, à une faible disponibilité et l'accès limité aux services sociaux de base, autant de facteurs qui entravent gravement leur capacité à faire face aux chocs.

Par ailleurs, une réponse cohérente, pertinente et efficace en matière de protection sociale ne peut être obtenue que par une approche holistique qui renforce la résilience avant, pendant et après les chocs, et qui aide les ménages à pouvoir se rétablir. La protection sociale fait l'objet d'une attention grandissante de la part des gouvernements et des partenaires au développement au Sahel, les investissements se concentrant sur la mise en place de systèmes capables de réagir face aux chocs. Cependant, la couverture des programmes de filets sociaux reste inadéquate et le sous-investissement dans le secteur persistant. C'est pourquoi il convient de réorienter les investissements vers les mesures structurelles et les mesures de lutte contre la pauvreté.

L'expansion durable des programmes de filets sociaux de routine, en tant qu'épine dorsale des systèmes et des approches de protection sociale adaptées aux chocs, est une priorité urgente.

En outre, la conception des programmes de protection sociale est essentielle pour apporter un soutien efficace et inclusif aux ménages présentant des profils de vulnérabilité variés. Au-delà de l'expansion horizontale visant à augmenter le nombre de ménages couverts, les valeurs des

transferts peuvent être revues à la hausse en réaction aux chocs relative à la hausse des prix (au-delà de l'indexation habituelle). En outre, l'éventail des prestations et des services complémentaires liés aux systèmes de protection sociale doit être systématiquement examiné et la nature des services complémentaires offerts doit être conçue en tenant compte des risques et des vulnérabilités, afin de garantir que les investissements des programmes contribuent de manière plus efficace et efficiente au renforcement de la résilience des populations dans ce contexte complexe.

Un dernier enseignement majeur concerne la mise en œuvre des programmes. Au Sahel, le contexte d'exécution est complexe et présente des défis importants en termes d'accès en raison des conflits, de l'éloignement ou des contraintes de capacité.²

La mise en œuvre du programme est au centre de ce document, qui s'appuie sur l'expérience du programme conjoint UNICEF-PAM pour analyser l'utilisation d'une approche à double voie afin d'intensifier les mesures de protection sociale et d'améliorer la capacité du système à répondre à grande échelle à un ensemble diversifié de risques.

2 Le renforcement des liens avec les transferts monétaires humanitaires est une question importante pour la conception et la mise en œuvre des programmes de protection sociale. Même si les enseignements tirés de l'utilisation de l'approche à double voie sont pertinents pour cette discussion, celle-ci n'entre pas dans le cadre de la présente note.

2. Description de l'approche à double voie

L'approche à double voie a été développée en tant que méthodologie dans le cadre du *SP-JP Sahel*. Cette approche plus globale a été conçue pour répondre aux multiples défis liés à la mise en œuvre d'une protection sociale réactive aux chocs dans le Sahel. Plus précisément, l'approche a été conçue pour permettre d'apporter une assistance en espèces et de services complémentaires à la population.

Dans la mesure du possible, les transferts monétaires sont effectués par le biais de

programmes et de systèmes de distribution gouvernementaux (voie 1 ou « voie gouvernementale »).

Lorsque les capacités du gouvernement sont saturées ou que le gouvernement n'a pas accès à ces capacités, la mise en œuvre se fait en coordination avec les interventions du gouvernement, mais en faisant appel à des prestataires de services (voie 2 ou « voie alignée »).



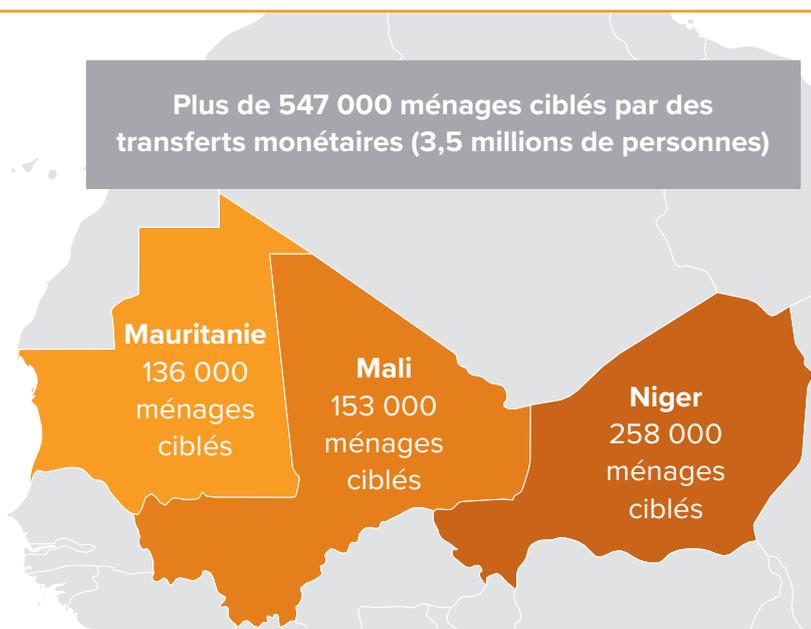
© UNICEF Niger/CHERIF

Paramètres clés de la conception du programme conjoint de protection sociale au Sahel

Le Programme conjoint UNICEF-PAM de protection sociale au Sahel (SP-JP Sahel) a été lancé en 2020 avec le soutien de la coopération allemande au développement, afin d'aider les gouvernements dans la conception et mise en œuvre d'interventions de protection sociale pour faire face au choc socio-économique de la pandémie de COVID-19. Aujourd'hui dans sa troisième phase, le programme a évolué pour développer des modèles de protection sociale qui répondent aux multiples chocs et vulnérabilités. Le programme conjoint a un double objectif, combinant l'assistance en transferts monétaires avec un soutien technique important visant à renforcer les dimensions de la résilience face aux chocs et de la sensibilité aux besoins nutritionnels et ceux de l'enfant au sein des systèmes nationaux de protection sociale. Conformément aux éléments constitutifs des systèmes de protection sociale, l'approche couvre l'appui institutionnel aux gouvernements en matière de définition de politique, de financement et de coordination, de conception des programmes de protection sociale et de mécanismes de mise en œuvre des programmes.

Trois domaines de résultats :

1. Mise en œuvre des transferts monétaires et des services complémentaires
2. Renforcement des systèmes de protection sociale
3. Connaissances, preuves et apprentissage



L'objectif global du programme est d'aider les gouvernements à mettre en œuvre des modalités de transferts monétaires en réaction à des chocs de grande ampleur (notamment COVID-19, période de soudure, inondations, inflation).

Les paramètres de conception des modalités d'intervention, tels que le ciblage et l'éligibilité géographiques, des ménages ou des individus, la valeur

du transfert, fréquence du paiement, et services complémentaires, sont discutés et convenus avec le gouvernement en alignement avec les programmes de protection sociale existants. Tous les paramètres sont basés sur les besoins identifiés dans les plans d'intervention nationaux ou dans d'autres mécanismes existants qui identifient les vulnérabilités, tels que le *Cadre Harmonisé*, l'analyse des déclencheurs de sécheresse ou de

la pauvreté et de la vulnérabilité, et sont approuvés par les gouvernements.

La plupart des mesures consistent en des extensions horizontales ou verticales de programmes de filets sociaux de routine existants dans les pays, tels que *Wadata Talaka* (Niger), *Jigisemejiri* (Mali) ou *Tekavoul* et *El Maouna* (Mauritanie), ou en une intensification des interventions en périodes de soudure.

Les extensions concernent l'augmentation du nombre de bénéficiaires (en utilisant des critères d'éligibilité qui reflètent la vulnérabilité aux chocs), la valeur des transferts (compléments pour couvrir les dépenses supplémentaires), ou des services complémentaires. Les mécanismes

de mise en œuvre (par exemple, les mécanismes de ciblage, de paiement, de réclamation ou de suivi) des programmes de filets sociaux existants ont été entièrement ou partiellement examinés (voir ci-dessous). Dans la mesure du possible, les registres sociaux ont été utilisés pour identifier des bénéficiaires supplémentaires.

Une approche à double voie pour la mise en œuvre des transferts monétaires

Au Sahel, la combinaison de l'état fragile ou en développement des systèmes nationaux de protection sociale (et des contraintes de capacité qui en découlent), de l'ampleur de l'intervention au choc



Exemple d'expansions réactives aux chocs et soutenues par le *SP-JP Sahel* :

- Au **Niger**, le programme a soutenu un paiement unique pour aider les ménages vulnérables à faire face au choc de la COVID-19, en s'alignant sur les paramètres du filet social *Wadata Talaka*.
- En **Mauritanie**, le programme a soutenu une augmentation temporaire de la valeur du transfert du filet social *Tekavoul* pour les ménages ayant des enfants de moins de cinq ans, ainsi que le programme *El Maouna* pour répondre à la période de soudure.
- Au **Mali**, le programme a soutenu le « programme gouvernemental de transfert monétaire d'urgence » (PGTMU), mis en place à la suite de la pandémie de la COVID-19, et *Jigisemejiri*, le filet social phare, afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires.

requis et de la nécessité d'une mise en œuvre rapide ne permet pas de canaliser toute l'aide par le biais du système national. Outre les contraintes de capacité, il existe des zones auxquelles les programmes gouvernementaux n'ont pas accès en raison des mesures de sécurité. Afin d'atténuer ces contraintes, **l'approche à double voie permet de garantir la cohérence de la mise en œuvre aussi bien par le biais des systèmes gouvernementaux que par l'alignement sur ces derniers.**

Essentiellement, l'approche à double voie est un modèle de protection sociale qui réagit aux chocs et qui est guidé à la fois par une volonté de combler les lacunes en termes de capacité et de portée du système national de protection sociale. La **prestation** fait référence aux fonctions essentielles d'enregistrement, d'inscription et de paiement des bénéficiaires des transferts monétaires, ainsi qu'aux mécanismes de réclamation et de suivi et la communication sur le programme.

La voie 1 consiste à effectuer des transferts monétaires en utilisant la plupart ou la totalité de ces fonctions du système national, c'est-à-dire sous la **direction d'institutions gouvernementales**. Cela inclut l'externalisation par le gouvernement de fonctions essentielles, par exemple par le biais de contrats avec des prestataires de services financiers (PSF), ou avec des sociétés engagées pour mettre en œuvre les processus d'enregistrement et/ou d'inscription, ou des fonctions de contrôle par des tiers. Dans le même temps, un soutien technique est fourni pour renforcer les mécanismes existants.

La voie 2 implique la mise en œuvre de transferts monétaires par des partenaires non gouvernementaux (**par exemple, des organisations des Nations Unies ou des ONG**). **Dans le cadre du programme** du présent programme conjoint, les modalités

de conception des transferts monétaires effectués en dehors du système national ont été **alignés sur les paramètres fixés par le gouvernement pour l'intervention globale**, en particulier en termes de critères d'éligibilité et de valeur des transferts. En outre, comme décrit ci-dessous, la mise en œuvre des transferts monétaires à travers la voie 2 a été étroitement coordonnée avec les institutions gouvernementales responsables.

En résumé, si les mécanismes de mise en œuvre diffèrent, les deux voies sont alignées et suivent les paramètres du programme, de la stratégie ou des modalités d'intervention du gouvernement en matière de protection sociale. Les critères d'éligibilité et les valeurs des transferts sont harmonisés entre les deux voies. Les valeurs des transferts sont conformes à celles utilisées dans le cadre des programmes nationaux de filet social. En outre, suivant la double voie, la composante des transferts monétaires utilise les mêmes mécanismes de coordination nationaux (à savoir l'Unité nationale des filets sociaux au Niger, Taazour et le mécanisme nouvellement créé pour la coordination des crises de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Mauritanie, et le Département de la protection sociale au Mali).

La décision d'utiliser la voie 1 ou la voie 2 repose sur une évaluation minutieuse de la capacité et la portée du système national de protection sociale. Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, ces considérations comprennent l'échelle et le calendrier de l'intervention, les questions d'accès aux zones touchées par le choc, la disponibilité des mécanismes de prestation existants, les informations et les protocoles pour l'enregistrement et l'inscription, les capacités du personnel aux niveaux central et décentralisé, ainsi que les ressources humaines et l'expertise nécessaires à

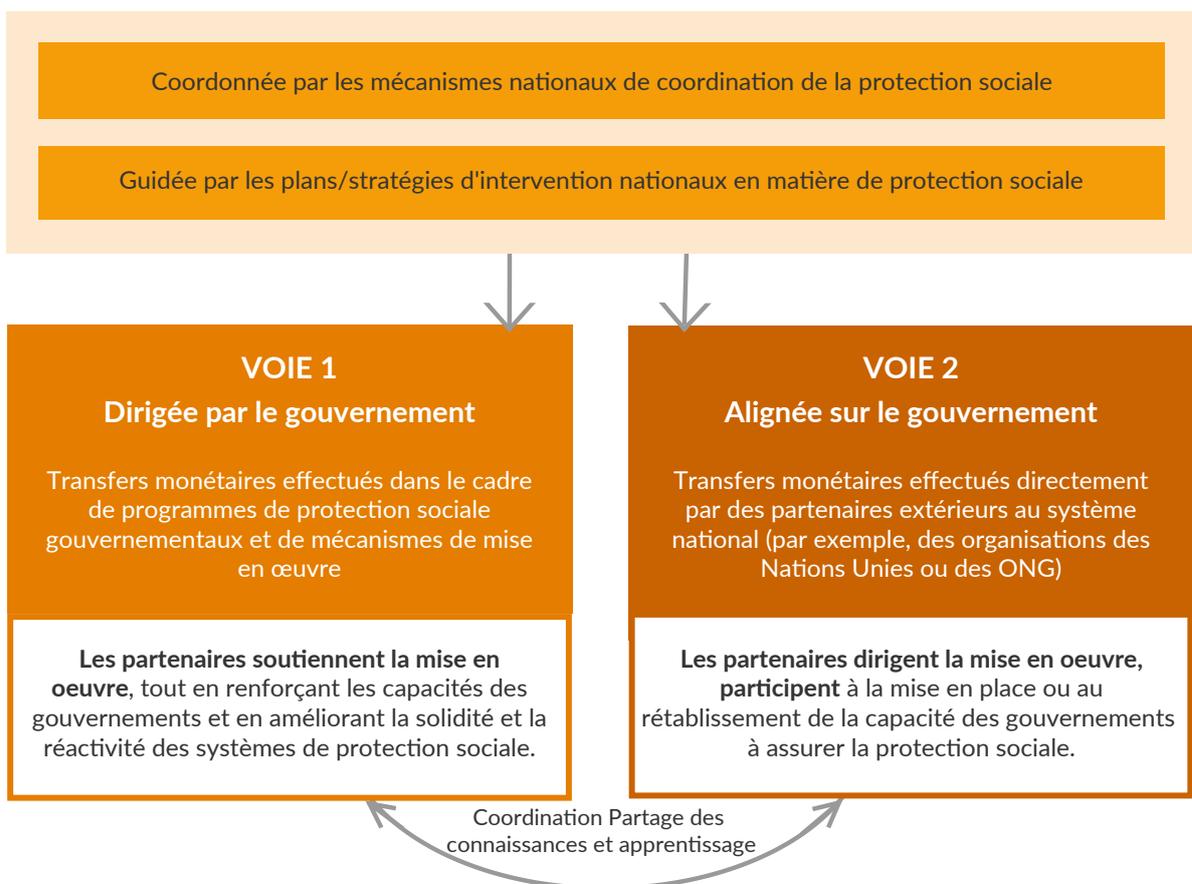
l'extension des différentes paramètres du système en fonction des besoins. Le résultat de l'évaluation offre généralement une délimitation géographique dans la sélection de l'approche (voie) de mise en œuvre. La voie 2 est choisie dans certaines localités du pays, sur la base de ces critères surtout liés à l'accès en termes de sécurité, de portée et de capacité.

L'utilisation d'une approche à double voie peut être un moyen efficace d'éviter de mettre en œuvre des interventions humanitaires parallèles pour combler les lacunes de la protection sociale, et d'augmenter considérablement la portée

des systèmes de protection sociale, en alignant ces types d'interventions au cadre global de la protection sociale. Au Sahel, cette approche est importante pour combler les lacunes critiques en matière de couverture à court et à moyen terme.

La section suivante de cette note met en lumière les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'approche à double voie dans les trois pays dans le cadre du *SP-JP Sahel*. Elle met l'accent sur la manière dont l'approche peut favoriser l'objectif de renforcement de la capacité de mise en œuvre des systèmes nationaux.

L'approche à double voie



3. Qu'avons-nous tiré comme enseignements de l'approche à double voie ?

Message clé : Les expériences menées jusqu'à présent dans le cadre du programme conjoint de protection sociale au Sahel ont confirmé la pertinence de l'utilisation d'une approche à double voie en tant qu'option opérationnelle pour étendre les interventions en matière de protection sociale réactive aux chocs.

Dans les contextes où les systèmes de protection sociale sont encore naissants, les capacités sont limitées et où l'environnement opérationnel est fragile, l'utilisation systématique d'une approche à double voie peut être nécessaire pendant une période de transition pour garantir que les programmes s'étendent et se contractent en réponse aux chocs, tout en laissant suffisamment de temps au système pour devenir assez robuste pour gérer cette expansion par le biais de ses propres systèmes de prestation. L'approche à double voie nécessite un contrôle et un alignement solides de la part du gouvernement, ainsi qu'un plan clair pour une évolution progressive vers l'augmentation de la proportion des services de protection sociale fournis par le biais du système national (voie 1). Si la voie 1 est un élément essentiel et est l'approche privilégiée pour renforcer les capacités des gouvernements et accroître la robustesse des systèmes d'information et de communication, ainsi que la réactivité des systèmes de protection sociale, la voie 2 quant à elle, peut à la fois

remplacer et aider à établir ou à rétablir la capacité du gouvernement à fournir une protection sociale.

Lors de la mise en œuvre du SP-JP Sahel, les insuffisances en termes de portée et de capacité des systèmes existants ont nécessité le recours à une approche de mise en œuvre parallèle et alignée. Les systèmes nationaux manquaient de l'expérience dans la mise en œuvre d'interventions réactives aux chocs par le biais de programmes de protection sociale et les capacités ont été rapidement mises à l'épreuve lorsqu'il s'est agi d'organiser l'expansion des programmes tout en assurant la continuité du fonctionnement du programme régulier. En outre, la mise à contribution de capacités de mise en œuvre complémentaires au système national, a facilité une réponse à grande échelle et a permis de tirer des enseignements importants sur les dispositions à prendre pour renforcer la capacité du système national à mettre en œuvre le programme à l'avenir.

Cette section met en évidence ce qui a été appris sur les facteurs de succès et les difficultés rencontrées dans les trois pays.

Facteurs de réussite

- **Le leadership du gouvernement** est essentiel pour une protection sociale adaptée aux chocs et pour garantir l'alignement d'une approche à double voie, en évitant les interventions non coordonnées et dispersées :

- Le gouvernement a assuré la **coordination** des interventions (dans les voies 1 et 2), les organes de coordination gouvernementaux jouent un rôle central dans le processus de prise de décision.
 - **Les cadres de mise en œuvre des d'intervention nationaux** ont fourni le cadre général pour la prise de décision sur les caractéristiques de conception (c'est-à-dire les montants des transferts, les points d'entrée pour l'identification des groupes vulnérables et les critères de sélection) et la mise en œuvre opérationnelle.
- L'utilisation d'**outils préconçus** pour guider les décisions relatives à la mise en œuvre du programme a été importante pour garantir l'intégrité:
- Dans les trois pays, le *Cadre Harmonisé*, une **méthodologie largement acceptée** pour la classification et la hiérarchisation de la vulnérabilité, a facilité l'établissement de priorités géographiques pour les expansions dans le cadre du programme, dans les voies 1 et 2.
 - Dans certains pays, l'existence d'un **registre social** correctement alimenté a facilité l'utilisation d'une base de **données** commune. Les partenaires se sont familiarisés avec l'outil et la méthodologie de sélection des ménages bénéficiaires pour les deux voies. C'est le cas de la Mauritanie, où le registre social est entièrement géré par le gouvernement et les partenaires connaissaient déjà l'outil et étaient prêts à l'utiliser avant le début du programme conjoint.
 - **Les programmes nationaux de protection sociale** au Mali (*Jigisemejiri*), en Mauritanie (*Tekavoul* et *El Maouna*)

et au Niger (*Wadata Talaka*) ont facilité la réponse de la voie 1, car les mécanismes de prestation existants pour la sélection, l'inscription, le paiement ou la redevabilité et la gestion des plaintes ont pu être exploités. Dans ces trois pays, le gouvernement avait conclu des contrats avec des prestataires de services financiers, qui ont été utilisés pour la mise en œuvre du présent programme.

Défis et domaines de développement

L'approche à double voie a facilité un processus d'apprentissage autour de différents choix de mise en œuvre, ce qui permet d'identifier les contraintes et les défis qui doivent être surmontés.

Pour améliorer la mise en œuvre du système de [protection sociale dans ces pays, ces défis et contraintes doivent être adressés suivant les contextes locaux. Les éléments suivants ont été identifiés par l'approche à double voie.

Grâce à l'apprentissage transnational, le programme a également formulé des recommandations visant à surmonter ces obstacles afin de garantir une intervention bien coordonnée qui évolue progressivement vers une mise en œuvre par le biais du système national :

- Au Mali et au Niger, les interventions mises en œuvre face aux chocs, et en particulier pendant la période de soudure, sont bien établies et fonctionnelles, mais actuellement mises en œuvre en dehors du système de protection sociale. Ces interventions sont gérées par des structures gouvernementales bien installées, souvent dotées d'un budget considérable. Les interventions gouvernementales sont ensuite complétées par les acteurs

humanitaires, par le biais d'efforts de coordination nationale sous la direction du gouvernement. À mesure que les systèmes de protection sociale deviennent plus réactifs aux chocs, la coordination des interventions dites conventionnelles, généralement annuelles pendant la période de soudure, avec la protection sociale, deviennent de plus en plus remises en cause car représentant des interventions parallèles et potentiellement en concurrence avec le système de protection sociale. En revanche, en Mauritanie, l'intervention face à la période de soudure est bien coordonnée sous l'égide de la protection sociale, les acteurs humanitaires s'alignant principalement sur le système gouvernemental et s'en inspirant éventuellement. Le rôle de la protection sociale dans la gestion des risques et des chocs devrait être intégré, harmonisé et financé par les secteurs de la protection sociale et de la gestion des risques de catastrophe afin de répondre pleinement aux besoins. Il s'agit généralement d'un défi dans les contextes où les réponses aux chocs covariants dominent l'agenda par rapport aux ressources allouées pour traiter les vulnérabilités sous-jacentes.

- Les structures de coordination ne sont souvent pas suffisamment intersectorielles. Les groupes de travail sur les transferts monétaires, par exemple, sont principalement axés sur les interventions humanitaires et, dans la plupart des cas, sans lien avec le secteur de la protection sociale. D'autre part, il n'y a pas d'acteurs humanitaires dans ou de mis en œuvre d'intervention d'urgence dans les organes de coordination de la protection sociale. Les "dispositifs nationaux"³ devraient combler ces lacunes en matière de coordination

et s'appuyer sur ces organes pour établir une vision et un leadership plus larges et cohérents de la part du gouvernement sur le rôle de la protection sociale dans la gestion des chocs.

- La plupart des programmes nationaux tels que *Jigisemejiri* ou *Wadata Talaka* sont des projets et sont donc soumis à des règles et règlements rigides en termes d'inscription et de calendrier (basé sur la cohorte et non sur l'inscription continue), les flux de financement (il n'est pas toujours possible de tenir compte des différents flux de financement pour les expansions et les réponses aux chocs), la passation de marchés et d'autres procédures. L'accent est peu mis sur la préparation des systèmes de distribution à s'étendre en cas de besoin. Par exemple, la définition d'accords préétablis avec les prestataires de services financiers permettant de tirer parti de différents flux de financement, faciliterait le transfert en temps voulu de l'aide aux ménages touchés. Enfin, les structures des projets ne sont pas toujours correctement intégrées sur le plan institutionnel, c'est-à-dire solidement ancrées dans les institutions chargées des politiques, des programmes et de la surveillance en matière d'assistance et de protection sociales.
- Les registres sociaux, tout en contribuant grandement à l'alignement de la réponse aux chocs dans certains cas, ont également révélé des limites. Dans certains pays, les registres sociaux, qui recueillent des quantités considérables d'informations sur les bénéficiaires potentiels, se sont avérées complètement obsolètes et une grande partie de la population cible n'a pas pu être localisée bien que figurant dans la base de

3 Organismes gouvernementaux de haut niveau, mis en place au Mali, en Mauritanie et au Niger, pour coordonner, superviser et parfois partiellement mettre en œuvre les interventions nationales face aux crises de sécurité alimentaire (et parfois nutritionnelle).

données. Ces outils coûteux nécessitent des ressources considérables pour être maintenus à jour. L'une des stratégies envisagées pour résoudre le problème des données obsolètes consiste à s'appuyer sur les « utilisateurs » pour qu'ils collectent des données à leurs propres fins programmatiques et les transfèrent ensuite dans le registre social. Dans les pays où la confidentialité des données n'est pas garantie de manière adéquate, et les informations sur les bénéficiaires pourraient être manipulées, le partage des données est une réelle préoccupation. Par conséquent, le SP-JP Sahel a adapté sa stratégie pour se concentrer sur le soutien au gouvernement afin qu'il collecte directement de nouvelles données lorsque cela est nécessaire. Et les utilisateurs peuvent demander l'accès aux données du registre à des fins de ciblage des bénéficiaires.

- L'absence de procédures opérationnelles standard (POS) multisectorielles et approuvées au niveau national, décrivant la manière dont les programmes de protection sociale et les mécanismes de mise en œuvre seront exploités en cas d'urgence, constitue un défi majeur. Ces procédures opérationnelles normalisées peuvent définir les éléments déclencheurs de l'expansion, sur la base, par exemple, des informations fournies par les systèmes d'alerte précoce ; l'accord sur le(s) programme(s) à intensifier ou à adapter en cas de choc ; les montants à fournir en cas de transferts ; les modalités de transfert ; la méthodologie et les outils de ciblage (par exemple, l'élaboration d'un plan d'action pour la protection sociale).
- Les structures et les mécanismes de mise en œuvre existants au sein des systèmes de protection sociale doivent être renforcés à différents

niveaux pour améliorer l'efficacité et la responsabilité, ainsi que les expériences des participants aux programmes. Les meilleures pratiques peuvent être tirées de l'approche à double voie pour renforcer les systèmes nationaux de mise en œuvre. Par exemple, lors de la mise en œuvre des transferts monétaires de type voie 1 par l'intermédiaire de l'Agence européenne pour la reconstruction, des points d'amélioration des capacités et des normes du système national de distribution ont été identifiés, notamment en ce qui concerne les mécanismes de redevabilité et gestion des plaintes, les mécanismes et cadres de suivi, les dispositifs de gestion des risques. Pour les interventions face aux chocs, il existe des bonnes pratiques et des normes résultant de l'expérience humanitaire ou d'autres expériences de prestation indirecte qui peuvent servir de référence pour renforcer les chaînes de prestations nationales dans chacun de ces domaines.

Ces constats opérationnels permettent de tirer des enseignements précieux, qui devraient guider les efforts de renforcement du système. Au-delà de ces constats plus opérationnels, l'une de nos principales conclusions est la prolifération d'interventions fragmentées et souvent à court terme visant à répondre à l'impact des chocs, dans un contexte où très peu de programmes visent la vulnérabilité et la pauvreté sous-jacentes qui entravent considérablement la capacité des ménages à résister à tout type de choc. Les interventions d'urgence typiques à elles seules laisseront inévitablement les ménages dans la même situation qu'ils ne l'étaient avant le choc. L'accent mis sur l'efficacité des interventions à court terme ne tient pas compte de la nécessité d'examiner les preuves que la prise en compte des besoins et des vulnérabilités sous-jacents peut être une stratégie encore plus rentable et transformationnelle.

4. Les principes d'une approche à double voie

La mise en œuvre du SP-JP Sahel a prouvé la pertinence de l'utilisation d'une approche à double voie pour la mise en œuvre d'une protection sociale réactive aux chocs afin d'atteindre au mieux les personnes les plus vulnérables. Envisager une mise en œuvre plus large de cette approche par le biais de la coordination de multiples acteurs sera essentiel pour rendre opérationnelle la protection sociale réactive aux chocs au Sahel, jusqu'à ce que les systèmes nationaux puissent absorber pleinement la fonction de ces interventions. L'utilisation de l'approche à double voie est donc une option qui a un fort potentiel pour soutenir le processus itératif de renforcement des systèmes de protection sociale réactifs aux chocs. Les principes ci-dessous sont une proposition de voie à suivre pour guider la mise en œuvre de l'approche à double voie comme modalité de mise en œuvre d'une protection sociale plus inclusive et réactive aux chocs dans le Sahel.

Toutes les voies doivent renforcer la capacité des gouvernements à fournir des services

Le développement durable et le renforcement institutionnel du système national de protection sociale – y compris la capacité à réduire les vulnérabilités chroniques et à réagir de manière cohérente aux chocs – doivent être des objectifs primordiaux et explicites à définir dans les politiques et les stratégies nationales de protection sociale. L'intention d'utiliser une approche à double voie, qui implique la coordination de la mise en œuvre et le renforcement des capacités, est de réduire progressivement la dépendance à l'égard des structures de mise en œuvre parallèles. La fourniture en temps voulu par et à travers le gouvernement est un objectif final essentiel pour garantir le contrat social.

Les deux voies s'appuient sur les orientations données par les responsables gouvernementaux

Une approche à double voie de la protection sociale doit être guidée par le leadership et la coordination du gouvernement, en s'appuyant sur les plateformes existantes au sein du système national de protection sociale, en communication avec les organes de coordination connexes (par exemple, le groupe de travail sur les transferts monétaires). L'impulsion des pouvoirs publics se traduit par des politiques, des stratégies et des plans nationaux qui donnent une orientation stratégique aux programmes de protection sociale (réactifs aux chocs) et aux systèmes qui les soutiennent. La coordination est essentielle pour une utilisation réussie de l'approche à double voie et s'applique aux niveaux central et décentralisé. En outre, l'approche à double voie doit garantir un alignement/harmonisation avec les paramètres conceptuels des programmes de protection sociale.

Toutes les voies devraient mettre en place des systèmes gouvernementaux

Lorsque la mise en œuvre doit se faire en dehors du système national, mais alignée sur celui-ci, il doit toujours contribuer au renforcement de ce système national. Il en va de même lorsque la mise en œuvre est effectuée par le biais du système existant. Cette contribution peut prendre plusieurs formes :

- le développement ou le renforcement des outils et processus de conception et de mise en œuvre dans le cadre du système national (plateformes de paiement, sensibilisation et communication, mécanismes de suivi-évaluation, de redevabilité et de gestion des plaintes, etc.) ;
- l'élaboration de procédures opérationnelles standards (POS) qui guident le processus de mise en œuvre des programmes et des mécanismes nationaux de la mise en œuvre d'une intervention réactive aux chocs et aussi pour informer la prise de décision sur l'éventail des options -entre une mise en œuvre parallèle et une mise en œuvre gouvernementale - qui pourraient être employées lors d'une intervention ;
- des évaluations des capacités afin de déterminer les besoins en matière de renforcement des capacités en vue de passer progressivement à la mise en œuvre de la voie 1 ;
- l'échange de données, y compris les données de suivi qui éclairent la conception et la mise en œuvre des programmes, à condition que cela n'affecte pas les normes en matière de confidentialité et de protection des données.

Évaluation continue de la capacité du gouvernement à fournir des services

La contribution au renforcement des systèmes nationaux de protection sociale doit reposer sur une approche continue et normalisée de l'évaluation de la capacité des systèmes nationaux en ce qui concerne l'état des programmes de routine, l'état des systèmes d'information, l'état des systèmes de ciblage, de paiement, de redevabilité, l'utilisation en cas d'expansion, l'existence de procédures opérationnelles standards, le niveau général de préparation, la capacité des ressources humaines, etc. Promouvoir l'apprentissage continu et l'identification des éléments d'amélioration de la capacité du système à fournir des prestations directes, sont des principes clés qui sous-tendent l'utilisation flexible de l'approche à double voie avec un objectif de renforcement du système.

L'extension progressive de la protection sociale « normale » peut réduire le besoin d'interventions en dehors du système

Il est possible de réduire la dépendance à l'égard des interventions réactives aux chocs de type voie 2 en élargissant la couverture des programmes de routine et en s'appuyant sur des cadres de financement prévisibles à moyen et long terme pour la protection sociale. L'expansion des filets sociaux de routine renforce la résilience – ce qui devrait, à son tour, réduire la vulnérabilité des ménages face aux chocs extérieurs – et disposer de meilleures capacités à réagir face aux chocs.

Rester flexible dans l'approche de mise en œuvre pour assurer des interventions inclusives

Une flexibilité permanente dans l'application d'une approche à double voie permet d'assurer une couverture plus large et plus inclusive, l'objectif principal étant de maximiser la mise en œuvre par le biais des systèmes nationaux. Si la réduction de la dépendance à l'égard des interventions parallèles est un objectif, le processus de mise en place de systèmes dans des contextes fragiles n'est pas linéaire. En fonction de l'évolution des risques et des chocs, l'utilisation de la voie 2 peut s'étendre ou se réduire à court terme. Les protocoles d'intervention doivent permettre l'utilisation de la voie 2 à tout moment, si nécessaire, pour toute une série de raisons soulignées précédemment. Il est donc important de ne pas interpréter une approche à double voie comme un modèle de prestation statique, mais plutôt comme un éventail d'options où l'équilibre entre la voie 1 et la voie 2 est déterminé par ce qui permet au mieux d'atteindre les personnes vulnérables d'une manière inclusive et peut être continuellement ajusté en fonction des circonstances.



5. Aller de l'avant

Le programme conjoint de protection sociale au Sahel poursuivra le renforcement des systèmes de protection sociale afin de les rendre plus réactifs aux chocs, tout en soutenant l'expansion des interventions de protection sociale réactives aux chocs par le biais de la mise en œuvre d'une approche à double voie. Les leçons tirées de cette approche sont applicables au-delà du projet et pour le développement progressif des systèmes de protection sociale dans la région.

Dans le contexte plus large de la complexité croissante des crises et de l'augmentation des besoins au Sahel, il est essentiel, à long terme, que les systèmes nationaux ne se contentent pas d'absorber la majeure partie des interventions face aux chocs, mais surtout, que les gouvernements se tournent vers une prise en charge plus

efficace des vulnérabilités sous-jacentes. Pour réduire la dépendance à l'égard des interventions face aux chocs, il est essentiel de **veiller à ce que les programmes de protection sociale de routine atteignent une couverture suffisante pour répondre aux besoins chroniques de manière plus efficace**. En outre, le fait de lier les interventions de protection sociale à des programmes complémentaires visant à renforcer la résilience devrait réduire la probabilité que les chocs se transforment en crises.

Ainsi, l'investissement dans le renforcement des capacités et de l'expansion de la couverture des systèmes de protection sociale de routine devrait être à la base de toute stratégie d'approche holistique de la réponse aux chocs et aux crises dans le Sahel.



Avec le soutien de



german
cooperation

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

KFW

Bank aus Verantwortung

