

Cote du document: EB 2021/133/R.2
Point de l'ordre du jour: 3
Date: 19 août 2021
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Document de travail stratégique sur la protection sociale en milieu rural

Note à l'intention des représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Guoqi Wu
Vice-Président adjoint
Département des services institutionnels
téléphone: +39 06 5459 2880
courriel: g.wu@ifad.org

Jyotsna Puri
Directrice
Division environnement, climat, genre
et inclusion sociale
téléphone: +39 06 5459 2109
courriel: j.puri@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre Mc Grenra
Cheffe
Gouvernance institutionnelle
et relations avec les États membres
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent trente-troisième session
Rome, 13-16 septembre 2021

Pour: **Examen**

Table des matières

I.	Contexte	1
II.	Définition de la protection sociale en milieu rural	1
III.	Liens entre la protection sociale en milieu rural et l'action menée par le FIDA	5
IV.	Protection sociale en milieu rural et soutien en cas de crise	7
	A. Crises et contextes de fragilité	7
	B. La COVID-19 et le Mécanisme de relance en faveur des populations rurales pauvres	8
V.	Protection sociale en milieu rural et ciblage	9
VI.	Conclusions	10
VII.	Questions à l'intention du Conseil d'administration	11
Annexes		
I.	Définitions de la protection sociale	12
II.	Principales interventions transversales du FIDA et liens entre ces dernières et les mesures de protection sociale en milieu rural	13

Document de travail stratégique sur la protection sociale en milieu rural

I. Contexte

1. Aujourd'hui, la « protection sociale en milieu rural » est plus importante que jamais, compte tenu de la pandémie de COVID-19, de la fréquence et de la gravité croissantes des chocs climatiques, des conflits, de la progression de l'insécurité alimentaire et des nombreux autres risques auxquels sont exposées les populations rurales pauvres. Le présent document examine la contribution de l'action du FIDA à la protection sociale, met en évidence les liens éventuels entre les investissements du Fonds et la protection sociale, et propose des pistes de réflexion. Il arrive à point nommé dans la mesure où le Conseil d'administration examinera la nouvelle politique du FIDA en matière de ciblage à la fin de l'année 2022.

II. Définition de la protection sociale en milieu rural

2. **Définition.** Le terme « protection sociale » fait référence aux interventions publiques visant à résoudre des problèmes considérés comme inacceptables par la société, tels que des niveaux élevés de vulnérabilité, de risque et de privation. Il englobe les mesures destinées à promouvoir l'égalité des droits pour les populations vulnérables en vue de leur pleine participation à la société¹. Pour le FIDA, la protection sociale en milieu rural a trait aux investissements permettant de réduire la vulnérabilité, les risques et les privations auxquels sont exposées les populations rurales pauvres. Les activités de protection sociale peuvent être appuyées par des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.
3. Les définitions de la protection sociale peuvent varier (voir annexe I). La différence entre les investissements dans la *protection* sociale en milieu rural et les investissements *productifs* tient au fait que les premiers ciblent les membres les plus vulnérables et les plus démunis de la société, qui seraient autrement plus pauvres et plus vulnérables, tandis que les seconds visent à renforcer la productivité de la population et non à protéger cette dernière. Les types d'intervention les plus courants en matière de protection sociale sont les suivants²:
 - i) **L'aide sociale ou les filets de sécurité sociale.** Ce type d'intervention consiste à verser des ressources aux ménages ou aux particuliers (également appelées programmes non contributifs). Ces aides peuvent être assorties ou non de conditions et visent notamment à favoriser directement les moyens d'existence, l'alimentation et l'éducation³ sous la forme de transferts en espèces, de transferts de denrées alimentaires et de biens en nature tels que du bétail et des intrants, de bons d'achat, de repas scolaires, de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre et d'aide humanitaire.
 - ii) **Les programmes d'assurance sociale.** Il s'agit notamment des systèmes d'assurance maladie, des programmes de retraite et des dispositifs d'assurance agricole.
 - iii) **Les interventions relatives au marché du travail (amélioration des compétences de la main-d'œuvre).** Il s'agit notamment de mesures de formation professionnelle, de mise en relation entre candidats et employeurs ou d'aide à la recherche d'emploi, ainsi que d'activités liées à l'assurance chômage.
4. Dans les pays en développement, les programmes relevant des deux dernières catégories sont généralement destinés aux personnes du secteur formel, c'est-à-dire aux personnes enregistrées auprès d'organismes étatiques et relativement aisées. En revanche, l'aide sociale s'adresse aux personnes pauvres

¹ FIDA (2016); Ministère britannique du développement international (2001).

² Fiszbein et coll. (2014); Correa et coll. (2021).

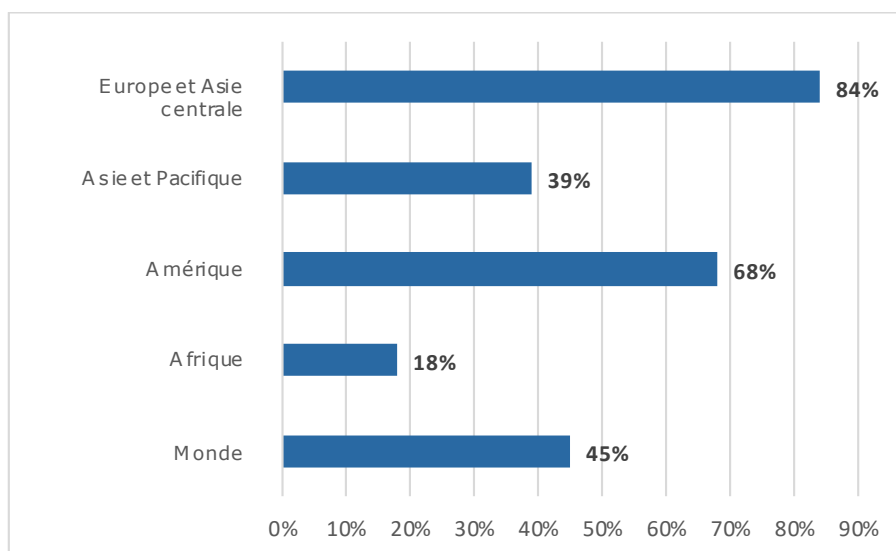
³ Voir <http://www.fao.org/publications/card/fr/c/ab825d80-c277-4f12-be11-fb4b384cee35/>.

travaillant dans le secteur informel⁴. En 2018, près de 1,5 milliard de personnes dans le monde ont bénéficié de programmes de protection sociale. L'aide sociale est généralement apportée par les autorités nationales⁵.

- Les programmes de protection sociale visent à réduire les risques, la vulnérabilité et la pauvreté actuelle et future. En réduisant la pauvreté, ils visent également à lutter contre les inégalités (même si cela ne se traduit pas toujours par une réduction des inégalités de revenus). En effet, la plupart des répercussions des mesures de protection sociale ne peuvent se faire sentir que si l'on admet que la pauvreté revêt un caractère multidimensionnel et qu'elle ne se limite pas à la faiblesse des revenus (voir tableau 1). À cet égard, le rôle que jouent les dispositifs de protection sociale en milieu rural dans le renforcement de la possibilité de s'exprimer et la reconnaissance de la capacité d'action des populations rurales est souvent sous-estimé. L'Organisation internationale du Travail (OIT) estime qu'en 2015, 45% de la population mondiale bénéficiait de politiques de protection sociale (voir la figure 1 pour la ventilation géographique).

Figure 1

Proportion de la population bénéficiant d'au moins une mesure de protection sociale en 2015



Source: OIT, 2017.

Remarque: au début du siècle, aucun pays d'Afrique n'était doté d'un programme national de politique sociale. En 2019, 35 pays comptaient au moins un programme de ce type (Devreux, 2020). Toutefois, seulement 18% de la population africaine bénéficie d'une protection sociale, hors santé (OIT, 2017).

- Il a été démontré que les programmes de protection sociale peuvent sortir les personnes de l'extrême pauvreté et que les investissements productifs ne permettent pas toujours à eux seuls d'y parvenir.** Les programmes de protection sociale apportent aux personnes très pauvres des fonds en espèces, des crédits et les moyens de trouver un emploi. Ces programmes peuvent permettre aux populations pauvres d'être productives en réduisant leurs problèmes de liquidité et en les rendant solvables. Ils assurent également des distributions de vivres et des prestations en nature afin de réduire l'insécurité alimentaire, de garantir un revenu stable et d'accroître la résilience face aux chocs. Une meilleure alimentation permet également aux ménages de mener à bien des activités agricoles et autres, ce qui augmente la disponibilité de la main-d'œuvre. L'intégration des interventions de protection sociale en milieu rural dans les programmes de développement agricole (qui articulent des composantes productives telles que les services de vulgarisation, les investissements dans les filières ou les programmes de subvention des intrants) donne lieu à des avantages

⁴ Fiszbein, et coll. (2014).

⁵ Alderman et coll. (2018).

synergiques qui n'existeraient pas si les investissements de protection et les investissements productifs étaient engagés séparément⁶.

7. Les interventions visant à aider les populations très pauvres à échapper à l'extrême pauvreté – appelées dispositifs de renforcement des moyens d'existence des ménages très pauvres⁷ – présentent un intérêt remarquable dans la mesure où elles associent investissements de protection et investissements productifs. Ces dispositifs prévoient généralement des transferts en espèces, une formation à un métier, un encadrement professionnel et un accès à l'épargne, ainsi que des transferts d'actifs. On estime fréquemment qu'ils donnent aux populations les plus pauvres le « gros coup de pouce » dont elles ont besoin pour sortir de la pauvreté⁸.
8. **Les programmes de protection sociale ne suffisent pas toujours à sortir les populations de la pauvreté.** Les programmes de protection sociale peuvent contribuer à réduire l'ampleur de la pauvreté, mais ils ne permettent pas forcément de s'en extirper. L'efficacité d'un programme en matière d'élimination des formes les plus graves de la pauvreté est étroitement liée à différents facteurs, comme la fidélité de l'exécution sur le terrain, la portée et l'ampleur du programme en question, le niveau de protection offert par ménage, le ciblage et la répartition de l'aide à l'échelle locale, la cohérence, ainsi que la durée du soutien.
9. On trouvera au tableau 1 l'état des connaissances sur l'effet des investissements de protection et des investissements productifs sur la réduction de la pauvreté, à la lumière des données d'expérience recueillies aux quatre coins du monde. Il révèle notamment que les répercussions des investissements dans les filières sur la pauvreté ne sont pas claires. Peu d'études traitent expressément de l'impact sur la possibilité de s'exprimer, la capacité d'action et la dignité humaine (même si l'impact positif des interventions liées au marché du travail sur l'emploi des jeunes peut favoriser la dignité). Le rôle que les programmes de protection sociale et les dispositifs de renforcement des moyens d'existence des personnes les plus pauvres jouent dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle est toutefois bien établi. Les investissements dans les biens publics tels que la gestion des ressources naturelles et les campagnes de sensibilisation sont également efficaces pour ce qui est d'accroître la cohésion sociale et d'améliorer l'alimentation.

⁶ Correa et coll. (2021).

⁷ Dans les documents spécialisés, ces dispositifs sont également qualifiés d'approches visant à sortir les ménages de l'extrême pauvreté.

⁸ Bannerjee et coll. (2015); Bannerjee et coll. (2018).

Tableau 1

Impacts des investissements de protection et des investissements productifs sur la pauvreté : sélection d'examens systématiques des données probantes⁹

Activité du FIDA	Type	Preuve d'efficacité
1. Protection sociale		
Aide sociale	Bons d'achat	+ Sécurité alimentaire et nutritionnelle
	Transferts en espèces assortis ou non de conditions	+ Réduction de la pauvreté + Sécurité alimentaire et nutritionnelle + Équité femmes-hommes/avancement ? Résilience environnementale et climatique ? Cohésion sociale
Assurance sociale	Transferts en nature	+ Sécurité alimentaire et nutritionnelle
	Assurance santé et agricole	+ Réduction de la pauvreté ? Sécurité alimentaire et nutritionnelle ? Résilience environnementale et climatique +/? Inclusion sociale
Politiques du travail	Formation professionnelle, mise en relation entre candidats et employeurs, planification de l'emploi	? Réduction de la pauvreté + Emploi des jeunes + Équité femmes-hommes/avancement ? Inclusion sociale ? Possibilité de s'exprimer/avancement/capacité d'action
	Assurance chômage	+ Réduction de la pauvreté + Sécurité alimentaire et nutritionnelle
Sortie de la catégorie de l'extrême pauvreté/dispositifs d'amélioration des moyens d'existence	Ensemble d'interventions	+ Réduction de la pauvreté + Sécurité alimentaire et nutritionnelle + Équité femmes-hommes/avancement ? Emploi des jeunes ? Inclusion sociale
2. Investissements productifs		
Inclusion financière		+/? Réduction de la pauvreté ? Sécurité alimentaire et nutritionnelle + Équité femmes-hommes/avancement ? Emploi des jeunes ? Inclusion sociale ? Possibilité de s'exprimer/avancement/capacité d'action
Investissements dans les filières		? Réduction de la pauvreté ? Inclusion sociale ? Participation/avancement/capacité d'action ? Cohésion sociale
Investissements dans les biens publics	Gestion des ressources naturelles	+ Réduction de la pauvreté + Sécurité alimentaire et nutritionnelle
	Programmes et campagnes d'éducation de la population	+ Cohésion sociale + Possibilité de s'exprimer/avancement/capacité d'action

Remarque: impact dans les différents domaines de résultats: « + » = positif; « 0 » = aucun impact; « - » = négatif; « ? » = incertain.

10. **Les programmes nationaux de protection sociale sont généralement financés par des dons ou des recettes intérieures (impôts)¹⁰.** Une étude récente menée par l'OIT fait apparaître de très importants déficits de financement des programmes de protection sociale, notamment dans les pays en développement. On estime que les pays à faible revenu auront besoin de l'équivalent de 45% des recettes fiscales qu'ils percevaient avant la COVID-19 pour combler leur déficit de financement des mesures de protection sociale. L'aide publique au développement sera nécessaire pour compléter les dépenses nationales en matière de protection sociale, en particulier dans ces pays. Dans le passé, les organisations internationales ont fourni cette aide au moyen d'un soutien budgétaire, d'un appui aux programmes ou d'un financement de l'ajustement

⁹ Sources disponibles sur demande.

¹⁰ Organisation de coopération et de développement économiques (2018).

structurel. Rares sont les pays qui considèrent l'emprunt comme une stratégie durable en raison des risques financiers et politiques qu'il implique. Face au durcissement des conditions de prêt, les pays sont encore plus réticents à emprunter pour des activités non contraignantes telles celles afférentes à la protection sociale. Jusqu'à présent, les donateurs et les organismes multilatéraux ont apporté leur soutien à la protection sociale par l'intermédiaire de travaux d'analyse, en aidant les gouvernements à élaborer des stratégies et des politiques de protection sociale et en les conseillant à ce sujet, en fournissant un soutien budgétaire et en renforçant les capacités nationales de ciblage et de mise en œuvre de mesures de protection sociale. La plupart des aides financières internationales sont assorties de conditions ou accordées sous forme de dons, ce qui peut poser des problèmes d'articulation et de pérennité des stratégies de sortie de la catégorie de l'extrême pauvreté. L'accent porté par le FIDA sur les prêts concessionnels n'est pas la voie la plus adaptée pour aider les pays à mener des activités liées à la protection sociale en milieu rural.

III. Liens entre la protection sociale en milieu rural et l'action menée par le FIDA

11. Le Cadre stratégique du FIDA 2016- 2025 tient compte des principes de la protection sociale en milieu rural: l'objectif du FIDA en matière de développement est d'investir dans les populations rurales afin que celles-ci parviennent à se libérer de la pauvreté et à assurer leur sécurité alimentaire grâce à des moyens d'existence rémunérateurs, durables et résilients. **Les trois objectifs stratégiques du FIDA sont directement ou indirectement liés à la protection sociale.** Le premier objectif consiste à accroître les capacités de production des populations pauvres en milieu rural. Comme indiqué ci-dessus, il est de plus en plus établi que les interventions en faveur de la protection sociale ont un impact sur la capacité de production. Le deuxième objectif stratégique consiste à accroître les avantages que les personnes pauvres tirent de leur participation au marché. De la même manière, les données indiquent que les personnes qui bénéficient d'une protection sociale (en plus d'investissements productifs) sont mieux à même de tirer parti des débouchés offerts par le marché. Le troisième objectif du FIDA est de renforcer la viabilité environnementale et d'accroître la résilience face aux changements climatiques des activités économiques menées par les populations pauvres vivant en milieu rural. Les projets qui investissent dans des biens publics tels que la diversité environnementale, les forêts et les ressources naturelles dans les zones rurales, offrent aux populations rurales des filets de sécurité et des assurances qui n'ont pas actuellement de valeur marchande, mais qui revêtent néanmoins une importance essentielle¹¹. En outre, les mesures de protection sociale sous forme de transferts prévisibles en espèces ou en nature, d'aide à l'emploi et d'assurances renforcent la capacité des populations rurales à protéger l'environnement et à mettre en place des activités, faire des investissements et adopter des comportements respectueux du climat et de l'environnement.
12. Les investissements du FIDA sont principalement des investissements productifs. Peu d'investissements pourraient être officiellement qualifiés d'interventions en faveur de la protection sociale¹²: les investissements du FIDA sont principalement axés sur la création et la consolidation des marchés et des filières en milieu rural, ainsi que sur le renforcement de la productivité et de la capacité de production des ménages ruraux. Sur les 105 investissements approuvés lors de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), plus de la moitié (55%) comportait une composante directement liée à la protection sociale. On trouvera au tableau 2 la proportion des investissements du FIDA classés, lors de leur conception, dans les catégories « protection » et « production ». En termes monétaires, près d'un tiers

¹¹ The Dasgupta Review (2021).

¹² Voir, par exemple, les investissements du FIDA au Pakistan et en Afghanistan.

des investissements de FIDA11 peuvent être classés dans la catégorie « protection sociale » (qui est la somme de l'aide sociale, de l'assurance sociale et des investissements liés aux compétences professionnelles).

13. **Les investissements productifs du FIDA sont liés à la protection sociale rurale de trois manières.** Premièrement, ils supposent que l'activité entrepreneuriale et économique inclura des populations autrement marginalisées et vulnérables, et qu'il y aura des retombées sur les économies locales grâce à des effets multiplicateurs. Deuxièmement, les investissements du FIDA reposent sur l'hypothèse que le fait de s'engager dans un travail par la création d'une entreprise offre dignité, respect de soi et indépendance. Troisièmement, les investissements du FIDA visent à renforcer les liquidités et la résilience des ménages et des collectivités et à leur offrir une protection grâce à des réseaux sociaux plus solides¹³.

Tableau 2

Investissements de FIDA11 (2019-2021) et liens avec la protection sociale en milieu rural
(en millions d'USD)

<i>Volets de la protection sociale</i>	<i>FIDA</i>	<i>Cofinancement</i>	<i>Total approuvé</i>
Aide sociale	209,1	828,9	1 038,1
Assurance sociale	249,3	288,2	537,5
Interventions relatives au marché du travail	300,2	866,7	1 166,9
Investissements productifs et autres	1 602,3	2 364,9	3 967,3
Total général	2 361,0	4 348,8	6 709,8

Notes: les montants correspondent aux coûts fixés à la conception et incluent le cofinancement. Les chiffres ne tiennent pas compte du financement apporté au titre du Mécanisme de relance en faveur des populations rurales pauvres. Les volets de la protection sociale sont classés selon la description figurant au paragraphe 3. Données disponibles sur demande.

14. **Au regard des objectifs de développement durable, la protection sociale est le thème le plus étroitement lié à l'objectif 1.3**, bien qu'il existe clairement des liens indirects avec d'autres objectifs. La cible 3 de l'objectif de développement durable n° 1 dispose que les pays doivent « mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des personnes pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient »¹⁴. Les investissements du FIDA illustrent les liens qui existent avec d'autres résultats relevant des objectifs de développement durable. Par exemple, au Rwanda, ils visent à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités; au Soudan du Sud, ils soutiennent la cohésion sociale et les efforts de reconstruction après un conflit ou une catastrophe; en République de Moldova, ils visent à promouvoir l'égalité femmes-hommes et l'avancement des femmes (voir tableau 3).

¹³ Correa et coll. (2021) et Gilligan et coll. (2009). Gilligan et coll. (2009) examinent les complémentarités entre les programmes de filets de sécurité et ceux qui améliorent la productivité agricole. Les bénéficiaires des programmes de filets de sécurité productifs et d'autres programmes de sécurité alimentaire empruntent à des fins productives, utilisent des technologies agricoles améliorées et exploitent des entreprises non agricoles. Cependant, les auteurs constatent que les programmes de filets de sécurité sociale n'augmentent pas les actifs ou l'offre d'emploi salarié.

¹⁴ Voir <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-01-03-01a.pdf>.

Tableau 3

Liens entre les objectifs de développement durable et les mesures de protection sociale, assortis d'exemples tirés du portefeuille de FIDA11

<i>Objectif de développement durable</i>	<i>Macro-domaine correspondant du portefeuille de FIDA</i>	<i>Volet</i>	<i>Exemple de projet</i>	<i>Volet de la protection sociale</i>
1. Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde	1. Secteur de la production 2. Politiques et institutions 3. Services sociaux 4. Services financiers inclusifs en milieu rural 5. Environnement et ressources naturelles	Intensification climato-compatible des systèmes de production à petite échelle	Programme de partenariat en faveur de marchés du petit élevage résilients et inclusifs (Rwanda)	Aide sociale: mobilisation des ménages vulnérables et sortie de la catégorie d'extrême pauvreté
3. Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge	1. Services sociaux 2. Services financiers inclusifs en milieu rural 3. Environnement et ressources naturelles	Promotion de systèmes de production résilients et performants dans les filières	Projet d'appui à la commercialisation, à la productivité agricole et à la nutrition (Sao Tomé-et-Principe)	Aide sociale: Sensibilisation aux enjeux nutritionnels et inclusion sociale
5. Parvenir à l'égalité femmes-hommes et à l'avancement des femmes et des filles	1. Secteur de la production 2. Politiques et institutions 3. Services sociaux 4. Services financiers inclusifs en milieu rural 5. Accès aux marchés	Financement inclusif de l'entrepreneuriat	Projet « Transformation rurale: retenir les talents » (République de Moldova)	Assurance sociale: Crédit abordable pour les jeunes et les femmes
8. Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous	1. Accès aux marchés 2. Environnement et ressources naturelles	Valorisation des filières et création d'entreprises	Projet d'appui à la croissance économique et à l'emploi en milieu rural (Jordanie)	Interventions relatives au marché du travail: Valorisation des filières et création d'entreprises
10. Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre	1. Accès aux marchés 2. Politiques et institutions	Intégration économique	Programme conjoint Sahel en réponse aux défis COVID-19, conflits et changements climatiques (Niger)	Investissements productifs: Titrisation des transactions aux frontières
13. Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions	1. Environnement et ressources naturelles	Lutte contre les changements climatiques	Projet de développement et de colonisation des chars – Phase IV (Bangladesh)	Protection sociale

IV. Protection sociale en milieu rural et soutien en cas de crise

15. Face aux chocs climatiques, sanitaires et autres, le besoin de protection sociale est encore plus criant. L'annexe II décrit comment les principales activités transversales du FIDA abordent les questions de protection sociale, par exemple par le truchement d'initiatives de sensibilisation aux enjeux nutritionnels et de soutien aux thématiques liées au genre, aux jeunes et au climat. Les initiatives menées par le FIDA pour apporter un soutien rapide dans un contexte de fragilité croissante sont résumées ci-après.

A. Crises et contextes de fragilité

16. Dans les zones fragiles et touchées par des conflits, le soutien à la protection sociale joue un rôle supplémentaire, à savoir promouvoir la stabilité politique et renforcer la cohésion sociale. Parmi les pays dans lesquels le FIDA a investi entre 2019 et 2021, 22 se trouvent dans une situation de fragilité ou sont touchés par des conflits, selon la définition de la Banque mondiale. Les États et les organismes s'appuient de plus en plus sur les outils de protection sociale pour répondre aux

besoins urgents et aigus, tout en renforçant la résilience à long terme par des investissements dans le capital humain et la réduction de la pauvreté. Dans le domaine humanitaire, ces outils sont utilisés pour réduire l'impact des chocs et favoriser le relèvement et la reconstruction. En d'autres termes, les programmes de protection sociale sont utilisés pour répondre aux besoins immédiats, mais également pour faire face aux effets à moyen terme des crises et fournir des investissements à long terme. À titre d'exemple, les transferts en espèces représentent actuellement environ 18% (soit 5,6 milliards d'USD) de l'aide humanitaire mondiale, et ont été multipliés par deux depuis 2016. Ces transferts sont utilisés pour lutter contre les crises ou réduire leurs répercussions sur les ménages (y compris sur les enfants)¹⁵. La plupart des investissements du FIDA dans les zones fragiles et touchées par les conflits combinent mesures de protection sociale et investissements productifs.

17. **La distinction entre protection sociale et aide humanitaire s'estompe rapidement.** Par le passé, le terme de « protection sociale » était utilisé en dehors des situations de crise, tandis que l'aide humanitaire faisait référence à des interventions ponctuelles et à court terme pour sauver des vies et répondre aux besoins des populations touchées par une crise¹⁶. L'aide humanitaire était fournie grâce à des financements extérieurs et était dissociée des systèmes nationaux de protection sociale¹⁷. Cependant, la protection sociale ne doit pas être considérée comme distincte de l'aide humanitaire et ce, pour plusieurs raisons¹⁸. Tout d'abord, la plupart des organisations humanitaires interviennent dans des régions qui ont connu des crises prolongées, de sorte que l'aide qu'elles apportent vise désormais à répondre aux besoins aigus plutôt qu'urgents des personnes qui en bénéficient depuis longtemps (depuis huit ans ou plus). Deuxièmement, les systèmes de protection sociale fonctionnent plus rapidement que les interventions humanitaires et sont donc privilégiés par les États. Au Kenya, par exemple, l'initiative intitulée « *Hunger Safety Net Programme* » (Programme en faveur d'un filet de protection contre la faim) est en mesure de fournir une aide d'urgence dans les dix jours suivant la déclaration d'une situation de crise, alors qu'il faut neuf mois pour qu'une intervention des Nations Unies soit organisée¹⁹.

B. La COVID-19 et le Mécanisme de relance en faveur des populations rurales pauvres

18. En raison de la pandémie, environ 150 millions de personnes tomberont ou sont tombées dans l'extrême pauvreté – soit une augmentation de 24% par rapport aux 700 millions de personnes qui se trouvaient déjà dans une situation d'extrême pauvreté avant la crise engendrée par la COVID-19. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud sont les régions les plus durement touchées²⁰. Les répercussions les plus graves de la pandémie concernent la sécurité alimentaire (disponibilité et accès aux denrées alimentaires, utilisation et fiabilité des systèmes alimentaires), principalement en raison de la réduction des revenus. Les politiques de filet de sécurité sociale sont particulièrement bien adaptées à la gestion de la baisse des revenus. En juin 2020, 195 pays avaient envisagé de mettre en place ou avaient déjà introduit des politiques de protection sociale supplémentaires pour faire face à cette situation, la plupart d'entre eux privilégiant les programmes de transferts en espèces²¹. La pandémie a entraîné une augmentation de la couverture de la

¹⁵ Ulrich et Sabates-Wheeler (2018); Aurino et Giunti (2021).

¹⁶ Buttenheim (2009) fait la distinction entre les notions de secours, de relèvement et de réhabilitation dans les contextes humanitaires. Dans cette étude, il est affirmé que cette distinction disparaît si l'on adopte une perspective de protection sociale. Les organismes humanitaires et de développement reconnaissent que, dans la pratique, les définitions relatives aux étapes des crises et aux contextes (urgence, humanitaire ou autre) sont employées de manière interchangeable. Les différents types d'action sont définis en fonction des contextes (conflits, famines, catastrophes ou déplacements de population), mais les termes eux-mêmes sont utilisés de manière interchangeable.

¹⁷ Pega et coll. (2014); Justino (2016).

¹⁸ Aurino et Giunti (2021).

¹⁹ Ulrich et Sabates-Wheeler (2018).

²⁰ Laborde et coll. (2020).

²¹ Gentilini et coll. (2020).

protection sociale, mais dans de nombreux pays (et surtout en Afrique), ces programmes sont de courte durée et de petite envergure.

19. La crise provoquée par la COVID-19 aura un impact négatif sur les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté rurale (objectif de développement durable n° 1) et de renforcement de la sécurité alimentaire (objectif de développement durable n° 2). Les populations rurales vivant dans des contextes fragiles sont les plus exposées aux risques liés à la crise, tant au niveau de la propagation du virus que de ses conséquences économiques et sociales^{22,23}. Il existe des preuves de « basculement » des entreprises résultant de la COVID-19: des entreprises et des porteurs d'activités agricoles en aval se tournent vers différentes innovations en matière de fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, deviennent plus intégrés verticalement et adoptent plus volontiers des modalités de travail en ligne et numériques.
20. Le FIDA a fait face aux répercussions immédiates de la COVID-19 en lançant le Mécanisme multidonateur de relance en faveur des populations rurales pauvres²⁴. L'objectif de ce dernier est d'améliorer la résilience des populations rurales, en veillant à ce qu'elles aient accès en temps opportun aux intrants, à l'information, aux marchés et aux liquidités, ainsi que de promouvoir la mise en place de mesures de protection sociale. L'objectif suprême du mécanisme est d'aider les populations rurales pauvres et vulnérables (groupe cible du FIDA) à se relever plus rapidement de la crise engendrée par la COVID-19. Pour ce faire, il s'agira de renforcer les capacités, les actifs et la résilience globale en vue de faire face aux chocs, en tirant les enseignements de la mise en œuvre actuelle du mécanisme et de ses innovations, et en renforçant la capacité à fournir un soutien numérique.

V. Protection sociale en milieu rural et ciblage

21. Le FIDA estime que les approches fondées sur les filières sont des instruments efficaces pour générer une croissance durable en milieu rural. Près de 70% de ses investissements sont consacrés à la création et à la pérennisation des filières dans les zones rurales. Les filières génèrent des avantages directs et indirects pour différentes franges de la population rurale, y compris les plus pauvres. Les populations rurales pauvres participent aux filières de production de diverses manières: en tant que producteurs primaires, travailleurs salariés, microentrepreneurs, prestataires de services, transformateurs et consommateurs. Toutefois, comme il est exposé ci-dessus, la participation aux filières ne se traduit pas automatiquement par la mise en place effective de mesures de protection sociale, car de nombreuses personnes vivant en milieu rural ne bénéficient pas de l'essor de nouveaux marchés agricoles. Les agriculteurs disposant de peu de ressources, les personnes vivant dans des localités éloignées et isolées, les populations autochtones et tribales, les agricultrices, les jeunes et les personnes sans terre, ainsi que les personnes handicapées, peuvent être considérés comme trop coûteux à atteindre dans le cadre des projets relatifs aux filières, ou peuvent être tout simplement laissés-pour-compte. Le coût plus élevé de l'intégration de ces groupes dans les filières doit être pris en compte dans les calculs des gains d'efficacité. La politique que prévoit de mettre en œuvre le FIDA en faveur des personnes handicapées²⁵, sa politique actuelle en matière de genre et ses plans d'action pour la jeunesse sont autant d'efforts visant à garantir que les activités du Fonds ne négligent personne. Les données probantes dont on dispose montrent que, bien qu'il existe une corrélation entre le handicap et la pauvreté, ce lien n'est

²² Reardon et coll. (2021).

²³ Voir <https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/133836>.

²⁴ Le FIDA a établi le Mécanisme multidonateur de relance en faveur des populations rurales pauvres en le dotant d'un montant initial de 40 millions d'USD sous forme de dons. Depuis, il a mobilisé 53 millions d'USD supplémentaires auprès des États membres pour renforcer son soutien. Ce mécanisme est une stratégie à court terme (tous les fonds seront décaissés d'ici juin 2022 pour répondre immédiatement à la crise engendrée par la COVID-19) qui s'inscrit dans les objectifs de développement à plus long terme du FIDA.

²⁵ Prévus pour 2022.

pas causal et les personnes handicapées peuvent contribuer de manière significative au bien-être économique général.

22. **Dans le contexte de multiples transformations rurales (climat, écologie, numérique, genre), les activités visant à promouvoir la croissance et à augmenter les revenus grâce à un renforcement de la productivité doivent être accompagnées de mesures de protection sociale, car ces dernières peuvent atténuer les effets négatifs potentiels et permettre aux ménages ruraux de tirer des avantages sur un pied d'égalité.** Souvent, les activités productives ne profitent pas aux populations pauvres, car ces dernières ne sont pas en mesure de fournir la contribution requise ou ne disposent pas des ressources nécessaires pour exercer des activités commerciales. Même lorsque les projets parviennent à soutenir efficacement les personnes pauvres en milieu rural, il peut être difficile de cibler les plus pauvres et les plus marginalisées socialement ou d'atteindre les jeunes. En effet, plusieurs projets du FIDA s'appuient sur des tableaux de bord de la pauvreté pour cibler les populations les plus pauvres et les plus vulnérables (par exemple au Bangladesh, au Guatemala, au Mexique, en Ouganda, au Pakistan et en Tunisie).
23. Cependant, une dépendance excessive à l'égard des mécanismes de ciblage tels que les tableaux de bord, les systèmes d'auto-identification ou les mécanismes locaux peut conduire à des incohérences: les populations les plus pauvres et les plus vulnérables ont peu de chances de pouvoir bénéficier des interventions axées sur l'inclusion financière ou des régimes d'assurance non subventionnés. À cet égard, le FIDA a la possibilité de clarifier sa politique et ses lignes directrices opérationnelles en indiquant qui cibler et comment procéder en fonction des différentes catégories de revenus et des groupes sociaux, tout en répondant spécifiquement aux besoins des groupes ruraux vulnérables. Pour ce faire, il conviendra d'adopter une stratégie à plusieurs volets qui tienne compte de l'hétérogénéité des populations pauvres en milieu rural, de l'existence de différentes voies de sortie de la pauvreté et du fait que certaines interventions du FIDA ne pourront pas cibler directement les personnes les plus pauvres;

VI. Conclusions

24. Dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, peu de personnes ont accès à une protection sociale adéquate. Il est désormais largement admis qu'il est difficile d'améliorer les moyens d'existence d'un grand nombre de personnes marginalisées et vulnérables en milieu rural en recourant uniquement à des investissements productifs. En particulier, les personnes qui vivent dans des zones fragiles ou touchées par des conflits ou bien dans des régions reculées où les ressources sont rares et les infrastructures médiocres ont besoin d'aide pour satisfaire leurs besoins fondamentaux, tout comme les autres minorités exclues et défavorisées, les groupes ethniques, les populations autochtones et les personnes handicapées. Ces personnes font partie du groupe cible du FIDA, et elles requièrent une attention particulière dans l'élaboration des politiques, des programmes et des instruments financiers.
25. Les publications spécialisées montrent que la frontière entre les investissements de protection et les investissements productifs est mince. Bien que majoritairement axés sur la productivité, les investissements du FIDA reposent sur l'hypothèse d'un ruissellement et/ou d'une diffusion des avantages. Le FIDA pourrait rassembler des données probantes sur la mesure dans laquelle des interventions spécifiques sont nécessaires pour protéger les populations rurales les plus pauvres contre les privations et réduire leur vulnérabilité.
26. Dans les zones rurales, où les niveaux d'investissements publics sont généralement faibles, les interventions visant à accroître la productivité ne suffisent pas à sortir les groupes cibles du FIDA de la pauvreté ni à réduire les inégalités. Cependant, les mesures de protection sociale nécessitent des dons et des modalités de financement qui risquent de ne pas être viables pour des institutions comme le

FIDA. Les stratégies de programmation et de ciblage doivent tenir compte de l'importance de ces groupes et du recours à des modalités de financement qui ne garantissent pas toujours une stratégie de sortie ou la durabilité. Des orientations sont également nécessaires sur les compromis à faire et les implications relatives à certains indicateurs tels que le rapport qualité-prix, qui sont souvent essentiels pour prendre des décisions d'investissement.

27. Il est possible de discuter plus avant les dispositifs qui aident les ménages très pauvres à sortir de cette situation. Ces dispositifs sont coûteux, principalement parce qu'ils doivent être multiformes, c'est-à-dire qu'ils supposent des transferts d'actifs ou de liquidités, des formations qualifiantes, un soutien en matière de compétences financières, un soutien bancaire, un appui au développement des entreprises et la mise en place de services de recherche d'emploi. Le FIDA pourrait notamment mettre davantage l'accent sur la protection sociale et s'efforcer de différencier ses groupes cibles dans ses théories du changement. Cette démarche est particulièrement importante dans les zones fragiles et touchées par des conflits, que les investissements du FIDA sont de plus en plus susceptibles de cibler dans les années à venir.

VII. Questions à l'intention du Conseil d'administration

28. Le Conseil d'administration est invité à se pencher sur les questions suivantes:
- i) Compte tenu de l'importance de la protection sociale et du fait que les pays en développement s'appuient principalement sur des ressources et dons nationaux pour soutenir la protection sociale, dans quelle mesure le FIDA devrait-il se montrer plus explicite en matière de soutien à la protection sociale?
 - ii) Étant donné que la plupart des interventions relatives à la protection sociale sont soutenues soit par des moyens nationaux, soit par des dons, est-ce un domaine que le FIDA devrait explorer davantage, aux côtés des autorités nationales? Alors que le FIDA continue de se concentrer sur les investissements productifs assortis de modalités de prêt à des conditions concessionnelles, est-il possible d'augmenter la part des dons et/ou d'utiliser d'autres instruments connexes?
 - iii) Étant donné que le FIDA étend ses activités dans les zones fragiles et touchées par des conflits, dans quelle mesure devrait-il se concentrer sur la protection sociale dans ces contextes?
 - iv) Quels aspects de la protection sociale rurale relèvent du mandat et de l'avantage comparatif du FIDA? Quelles considérations supplémentaires et interventions locales devraient être prises en compte dans les programmes du FIDA, en dehors du ciblage et des objectifs de pourcentage minimum pour les groupes marginalisés et vulnérables?

Définitions de la protection sociale

Source	
Ministère britannique des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement (anciennement connu sous le nom de Ministère du développement international)	<p>Formule proposée: « Un sous-ensemble d'actions publiques qui contribuent à lutter contre le risque, la vulnérabilité et la pauvreté chronique et qui s'articulent autour de trois ensembles d'instruments:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'assurance sociale, qui désigne la mise en commun des cotisations des personnes dans des organismes publics ou privés afin que, en cas de choc ou de changement de situation, ces personnes reçoivent un appui financier; • l'aide sociale, qui comprend les transferts non contributifs accordés aux personnes jugées vulnérables par la société sur la base de leur vulnérabilité ou de leur pauvreté; • la définition et l'application de normes minimales visant à protéger les personnes sur le lieu de travail. » [Traduction] <p>Domaines clés et domaines de travail Les interventions soutiennent la « troisième voie » – où la protection sociale est considérée à la fois comme un droit fondamental et un investissement social. Le Ministère britannique des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement se concentre sur les actions publiques (assurance sociale, aide sociale et définition et mise en œuvre de normes minimales visant à protéger les personnes sur le lieu de travail) pour contribuer à lutter contre les risques, la vulnérabilité et la pauvreté chronique.</p>
OIT	<p>Formule proposée: « La protection sociale, ou sécurité sociale, est un droit humain. Elle se définit par un ensemble de politiques et de programmes visant à réduire et prévenir la pauvreté et la vulnérabilité tout au long du cycle de vie. La protection sociale inclut les prestations à l'enfance et aux familles, les prestations de maternité, de chômage, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, de maladie, de vieillesse et d'invalidité et les prestations aux survivants. Elle comprend également la protection de la santé. Les systèmes de protection sociale couvrent tous ces domaines grâce à une combinaison de régimes contributifs (assurance sociale) et non contributifs, financés par l'impôt, y compris les régimes d'assistance sociale. »</p> <p>Domaines clés et domaines de travail Au moyen d'une approche en trois étapes, l'OIT aide les États à adopter une stratégie nationale de protection sociale, fournit des services consultatifs techniques spécialisés dans les pays en vue de la conception de régimes de protection sociale, conformément à ses normes, et renforce les capacités administratives nationales par des formations pratiques. L'approche favorise également la participation des partenaires sociaux à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des systèmes de protection sociale.</p>
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	<p>Formule proposée: « La protection sociale comprend un ensemble de politiques et de programmes qui visent à remédier aux vulnérabilités économiques, environnementales et sociales, à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté en protégeant et en favorisant les moyens d'existence ».</p> <p>Domaines clés et domaines de travail La FAO aide les autorités nationales à:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. étendre la couverture de leurs programmes de protection sociale à tous les ménages ruraux pauvres, dans tous les sous-secteurs agricoles, y compris les populations tributaires de la pêche et des forêts; 2. renforcer les liens et améliorer la coordination entre les secteurs de la protection sociale, de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles; 3. concevoir et mettre en œuvre des mesures de protection sociale visant à améliorer la nutrition; 4. concevoir et mettre en œuvre des mesures de protection sociale permettant de renforcer la capacité des familles à prévenir, à gérer, à affronter et à surmonter les crises et les catastrophes naturelles. <p>Les deux autres principaux domaines de travail sont notamment les suivants:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. protection sociale et emploi décent en milieu rural; 2. protection sociale et programmes tenant compte des questions de genre. <p>La FAO a également fourni un soutien similaire dans le domaine des urgences et de la réduction des risques de catastrophes.</p>
Banque mondiale	<p>Formule proposée: « Les systèmes, politiques et programmes de protection sociale et de promotion du travail aident les individus et les sociétés à gérer le risque et la volatilité et les protègent contre la pauvreté et le dénuement – grâce à des instruments qui améliorent la résilience, l'équité et les opportunités. »</p> <p>Domaines clés et domaines de travail Le Groupe de la Banque mondiale soutient l'accès universel à la protection sociale, qui est au cœur de ses objectifs de lutte contre la pauvreté et de stimulation de la prospérité partagée. La couverture universelle de la protection sociale comprend: la fourniture d'une assistance sociale au moyen de transferts en espèces à ceux qui en ont besoin, en particulier les enfants; des prestations et un soutien aux personnes en âge de travailler en cas de maternité, d'invalidité, d'accident du travail ou du chômage; une couverture de retraite pour les personnes âgées. L'aide est fournie au moyen de l'assurance sociale, de prestations sociales financées par l'impôt, de services d'aide sociale, de programmes de travaux publics et d'autres dispositifs garantissant la sécurité des revenus de base. Le portefeuille de protection sociale et d'emplois de la Banque mondiale s'élevait à 18,63 milliards d'USD en septembre 2019, dont 11,68 milliards d'USD de prêts aux pays de l'Association internationale de développement, ciblant les populations les plus pauvres du monde. Ces ressources soutiennent les programmes de filets de sécurité, notamment les transferts en espèces, les travaux publics et les programmes d'alimentation scolaire.</p>

Principales interventions transversales du FIDA et liens entre ces dernières et les mesures de protection sociale en milieu rural

Thématiques transversales	Interventions clés du FIDA	Résultats	Protection sociale/productivité/les deux à la fois
Alimentation	Assurance récolte ciblée fondée sur les risques (y compris ceux liés au climat)	Préservation de la sécurité alimentaire	Protection
	Renforcement des compétences	Amélioration de la production	Productivité et protection
	Transferts d'actifs productifs	Amélioration de la production et des filières	Productivité et protection
	Travail contre rémunération	Amélioration des revenus	Productivité et protection
	Vivres contre travail	Amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition	Productivité et protection
	Liens entre les potagers scolaires et les repas scolaires	Amélioration de l'alimentation et des filières locales	Protection
	Technologies permettant de gagner du temps et d'économiser de l'énergie	Amélioration de la production et diminution du travail et des dépenses	Politiques et productivité
	Soutien à l'accès à l'eau potable	Amélioration de l'assainissement et de la santé	Protection
	Sensibilisation aux enjeux nutritionnels, changements de comportement et activités de communication	Changements positifs dans les comportements sociaux et dans la perception des enjeux nutritionnels	Protection
Climat et résilience	Informations climatiques ou saisonnières	Soutien à l'adaptation à long terme ou aux mesures à court terme	Productivité
	Service numérique fournissant des conseils sur les dates de plantation optimales	Stabilisation des récoltes	Productivité
	Solutions fondées sur la nature	Amélioration de l'agrobiodiversité	Politiques et productivité
	Infrastructures à l'épreuve des changements climatiques	Renforcement de la résilience face aux risques et aux chocs climatiques et réduction des pertes	Productivité
	Accès au crédit et participation à des programmes d'épargne et de crédit de groupe, tels que l'assurance récolte	Sécurité des financements et des actifs et résilience face aux chocs	Productivité et sécurité
	Diversification des cultures	Cultures tolérantes à la chaleur et à la sécheresse pour améliorer les revenus pendant la période de soudure	Productivité
	Nouvelles techniques pour des systèmes d'irrigation adaptés	Résilience face aux pénuries d'eau et aux inondations	Productivité
	Participation des femmes aux activités économiques (par exemple, activités de type « travail contre rémunération » et « espèces pour la création d'avoins »).	Avancement des femmes, amélioration des moyens d'existence, des revenus, des actifs, de la résilience et de la capacité d'action	(Possibilité de s'exprimer/capacité d'action) protection
	Approches participatives des collectivités et des autorités locales pour prendre des décisions sur l'emplacement et la nature des infrastructures résilientes face aux changements climatiques à des fins de sensibilisation à ces derniers.	Avancement des populations locales, sensibilisation au climat et résilience	(Politiques, possibilité de s'exprimer/capacité d'action) protection et productivité

<i>Thématiques transversales</i>	<i>Interventions clés du FIDA</i>	<i>Résultats</i>	<i>Protection sociale/productivité/les deux à la fois</i>
Jeunesse	Inclusion des jeunes ruraux dans la concertation sur les politiques et la conception des programmes	Inclusion sociale, avancement et cohésion sociale	(Possibilité de s'exprimer/capacité d'action) protection
	Investissements dans des infrastructures complémentaires	Inclusion sociale, avancement et amélioration des possibilités économiques	Productivité
	Fourniture d'intrants, subventions aux intrants, formations et acquisition de compétences	Amélioration des rendements, des revenus, de la sécurité alimentaire et de la résilience	Productivité
	Subventions et mesures d'incitation en faveur d'une agriculture à forte valeur ajoutée et de la création de valeur ajoutée	Augmentation et diversification des revenus et des perspectives de marché	Productivité
	Mesures incitatives pour les entreprises rurales	Amélioration des perspectives de la filière, stabilité du marché et sécurité des revenus	Politiques
	Politiques et mesures d'incitation en faveur de la concurrence et des investissements du secteur privé	Augmentation des investissements ruraux en faveur de la résilience, des revenus et des moyens d'existence	Politiques et productivité
	Répartition des débouchés offerts par le marché	Promotion du développement des villes secondaires	Politiques
	Promotion de la mécanisation agricole	Réduction des besoins en main-d'œuvre et gains d'efficacité	Productivité
	Programmes de formation et renforcement des capacités	Perfectionnement des compétences et mise en relation entre jeunes ruraux et employeurs	Productivité
	Soutien aux capacités et à la sensibilisation à la sécurité foncière	Facilitation de l'accès à la terre	Productivité
	Sécurité financière, possibilités de croissance des entreprises et résilience	Amélioration de l'accès à des financements abordables	Productivité
	Transferts d'actifs productifs, promotion de l'esprit d'entreprise, mesures d'incitation et interventions en faveur des revenus, des moyens d'existence et de la sécurité	Promotion du développement des microentreprises, petites et moyennes entreprises	Productivité
Soutien aux programmes de protection sociale et de filets de sécurité, ainsi qu'à l'accès aux services sociaux	Mesures de protection contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Renforcement de la résilience et de la sécurité alimentaire	Protection	