

Protection sociale

et

changement climatique

Comment la protection sociale peut-elle couvrir les risques climatiques courants au Sahel?

Les effets du changement climatique sont de plus en plus visibles dans de nombreux pays du Sahel. Ce sont généralement des acteurs externes qui déploient des efforts destinés à atténuer les effets des crises et des privations quotidiennes. Cependant, de nombreux gouvernements du Sahel commencent à adopter des stratégies nationales de protection sociale, ce qui leur offre l'opportunité d'instaurer des garanties élémentaires et d'intégrer les enseignements tirés de l'expérience des pays voisins en matière de traitement des risques climatiques.

1

Les crises alimentaires récurrentes sont désormais une réalité quotidienne au Sahel.

Les crises alimentaires récurrentes sont désormais une réalité quotidienne au Sahel du fait de décennies de sécheresse, de l'augmentation des températures et de l'irrégularité de la pluviosité dues au changement climatique. Ces dix dernières années, les épisodes de pluie extrême sont devenus plus fréquents, avec une augmentation des cas de crues soudaines et d'érosion des sols.

2

De nombreux pays du Sahel ont développé des stratégies nationales de protection sociale.

Les acteurs internationaux jouent un rôle important dans la mise en place de protections dans bon nombre de pays du Sahel. Toutefois, les pays développent de plus en plus de stratégies nationales de protection sociale assurant des protections contre différents risques, et notamment les risques liés au changement climatique.

3

Les pays peuvent concevoir et mettre en œuvre des systèmes de protection sociale contenant des mesures de secours afin d'anticiper ou de répondre à des chocs climatiques.

En prenant en compte plusieurs facteurs climatiques dans la conception et la mise en œuvre de systèmes de protection sociale, et en particulier des socles de protection sociale, les pays du Sahel peuvent apporter à tous une protection élémentaire tout en répondant à des risques climatiques spécifiques.

4

Les acteurs internationaux doivent être prêts à intégrer des considérations climatiques à leur assistance technique en matière de protection sociale.

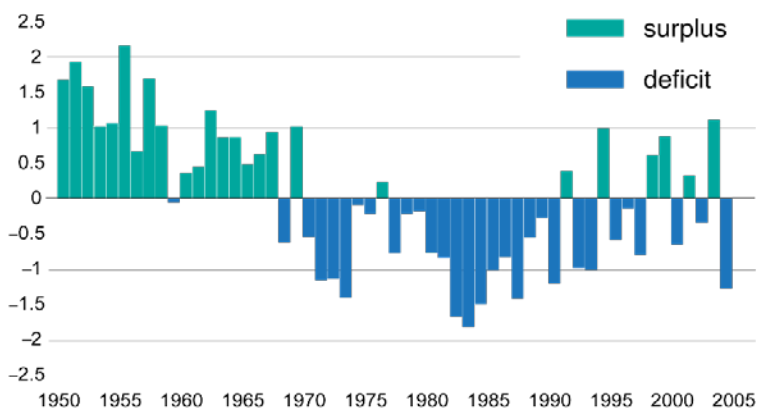
Suite aux discussions sur le climat à Paris, la communauté internationale s'est donné pour mission d'intégrer les facteurs climatiques aux efforts d'extension d'une couverture de protection sociale élémentaire et durable, au Sahel comme ailleurs.

Un climat plus volatile au Sahel.

La région du Sahel, en Afrique, est située entre l'aridité du désert du Sahara et la savane et les forêts tropicales luxuriantes recouvrant la majorité du continent.¹ La région, qui pâtit déjà de déficits pluviométriques prolongés depuis les années 1960, se révèle particulièrement sensible aux effets toujours plus importants du changement climatique.

Après des décennies de sécheresse, la pluviométrie est de plus en plus imprévisible au Sahel.

Précipitations annuelles moyennes, en pourcentage de la moyenne annuelle 1950-2004.



Source: Institut conjoint pour l'étude de l'atmosphère et des océans (JISAO)

Ces dernières décennies, la région a essuyé des crises alimentaires de longue durée et des dislocations déclenchées par les pics de gravité d'une sécheresse s'étalant sur plus de 30 ans. Au cours de cette période, les crises alimentaires ont coûté la vie à plus de 100 000 personnes, et rendu plus de 750 000 personnes dépendantes de l'assistance alimentaire au Mali, au Niger et en Mauritanie.

Si la sécheresse prolongée a entraîné depuis des années des déficits pluviométriques réguliers, une tendance différente est en train d'émerger. Les variations importantes de pluviométrie d'une année

¹ Les frontières de la «région du Sahel» sont variables. Les statistiques reprises dans la présente note couvrent le Burkina Faso, le Cameroun, la Gambie, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal et le Tchad.

sur l'autre caractérisent maintenant les conditions météorologiques plus extrêmes observées dans la région. Les épisodes de pluviosité extrême sont devenus de plus en plus fréquents ces dix dernières années, avec une fréquence croissante des crues soudaines et de l'érosion des sols pendant la saison des pluies. En 2013, des inondations graves ont été signalées dans plusieurs pays du Sahel, touchant plus de 300 000 habitants, et endommageant les logements, les infrastructures et les cultures. Cette volatilité croissante, ainsi que les températures annuelles moyennes régulièrement plus élevées, sont souvent imputées à la concentration croissante des gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Ces changements représentent des obstacles considérables pour les populations nécessitant des terres fertiles et irrigables pour cultiver leurs récoltes et faire paître leur bétail, et ainsi assurer leurs moyens de subsistance. Des parts importantes de la population ont été contraintes de rechercher des terres adaptées ailleurs. Il apparaît déjà que les flux migratoires nomades traditionnels laissent place à des déplacements plus permanents vers le sud. Si les tendances à des pluies et des températures imprévisibles et extrêmes se poursuivent, cela pourrait entraîner des déplacements à grande échelle de populations dans la région, et éventuellement vers d'autres régions et continents.

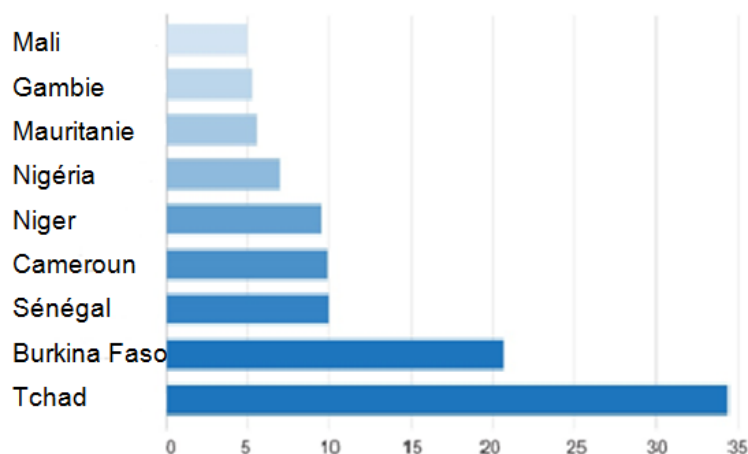
CE QU'IL VOUS FAUT SAVOIR

- *Au Sahel, des dispositifs de sécurité sociale élémentaires sont nécessaires pour protéger la part importante de la population souffrant de privations quotidiennes.*
- *La plupart des pays du Sahel disposent maintenant de plans ou de stratégies de protection sociale nationaux reconnaissant les risques climatiques spécifiques.*
- *Certains facteurs de conception peuvent rendre les systèmes et les socles de protection sociale plus efficaces dans la réponse à ces risques.*

Si l'imprévisibilité croissante des conditions météorologiques complique l'organisation des différents ménages, elle offre la possibilité aux gouvernements et à leurs partenaires d'intégrer la gestion de nouveaux risques et des mécanismes d'adaptation aux systèmes de protection sociale. Dans la région du Sahel tout particulièrement, l'élaboration de socles de protection sociale résilients aux chocs climatiques et réactifs aux nouveaux épisodes à retardement revêt une importance croissante à mesure que les économies et les sociétés cherchent à s'adapter aux effets inévitables du changement climatique.

L'insécurité alimentaire est très variable dans le Sahel.

Part des personnes sous-alimentées sur la population totale, 2014-2016, pays par pays.



2

Un filet de sécurité sociale assez lâche.

Dans la région du Sahel, près de 23,5 millions de personnes vivent actuellement en situation d'insécurité alimentaire, et 4,5 millions d'enfants souffrent de malnutrition. La région souffre en outre d'une pauvreté chronique, de faibles niveaux de développement et, depuis quelques années, d'un nombre croissant de cas de conflit armé, dont les effets sont aggravés par les conséquences imminentes d'un climat plus instable.

La majorité des réponses concertées apportées par les pays du Sahel à l'insécurité alimentaire dans la région se sont attaquées aux obstacles à la production et à la vente de nourriture. Le Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA), créé en 1984, réunit les pays de la région avec les agences humanitaires et de développement afin de partager des informations sur les conditions agricoles et de coordonner l'assistance alimentaire et la planification des subventions sans fausser les marchés ou la production locaux. En outre, les Etats membres de la Communauté économique des Etats d'Afrique occidentale (COMESA) ont créé

une autre initiative conjointe, une politique agricole régionale incluant l'instauration d'une réserve régionale de sécurité alimentaire devant servir de ressource en cas de crise alimentaire grave tout en appuyant les capacités nationales et sous-nationales de stockage alimentaire. De surcroît, un mécanisme de mutualisation des risques communs aux pays africains, la Mutuelle panafricaine de gestion des risques, a été instauré en 2012 par l'Union africaine, précisément pour traiter les effets imminents du changement climatique. Par le biais de ce mécanisme, les gouvernements participants, dont plusieurs pays du Sahel, souscrivent une police d'assurance et reçoivent des versements automatiques afin de conduire des activités de réparation pour aider les ménages touchés par les épisodes de pluie importante ou de sécheresse.

Les acteurs humanitaires et de développement continuent de jouer un rôle important dans les dispositifs de protection sociale des pays du Sahel. La plupart d'entre eux cherchent à apporter une assistance alimentaire et des services de soins de santé afin de lutter contre la malnutrition, tandis que d'autres appuient des programmes travail contre rémunération ou travail contre nourriture, dans le cadre desquels les bénéficiaires doivent effectuer des activités pour améliorer leurs récoltes et rendre les cultures moins vulnérables aux mauvaises conditions météorologiques. Cependant, ces programmes nécessitent des capacités administratives et de financement externe, et ces protections, en particulier celles qui apportent un appui vital en espèces, sont vulnérables aux fluctuations des financements et des priorités des

donateurs. C'est précisément pour cette raison que les acteurs du développement cherchent actuellement à aider ces pays à développer des systèmes de protection sociale nationaux. Dans ce but, au Mali, avec l'appui de la Commission européenne, plusieurs ONG se sont engagées afin d'harmoniser les approches ciblées et d'autres paramètres de leurs programmes, et d'instaurer à terme un ensemble plus cohérent d'interventions de protection sociale, qui pourraient ensuite être reprises par le gouvernement et intégrées au système national de protection sociale.

Cependant, les systèmes et socles de protection sociale complets ne sont pas encore parvenus à s'enraciner dans la plupart des pays du Sahel. Bon nombre d'entre eux ont toutefois élaboré des stratégies de protection sociale nationale ambitieuses, faisant souvent spécifiquement référence aux risques climatiques (par exemple, Burkina Faso, Mali, Mauritanie et Niger, entre autres). Cela constitue généralement la première étape dans l'élaboration d'un socle de protection sociale défini à l'échelle nationale. Toutefois, leur mise en œuvre continue de représenter un défi, principalement du fait des capacités fiscales et administratives limitées. Lorsque les partenaires de développement formulent leur assistance technique pour appuyer ces pays dans le déploiement de systèmes de protection sociale assurant au minimum des dispositions constituant un socle, ils doivent prendre en compte l'exposition spécifique des populations aux risques liés aux effets du changement climatique.

3

Protection sociale tenant compte du climat.

Dans les régions telles que le Sahel, les privations subsistent entre deux chocs, et des mesures de protection sont nécessaires pour garantir le droit à la sécurité sociale des habitants. Certains efforts ont

Stratégies nationales de protection sociale des pays du Sahel

Les stratégies nationales de protection sociale visant à étendre la couverture de prestations minimales de protection sociale dans les pays du Sahel font également référence à la nécessité de prendre en compte les risques croissants encourus par de nombreuses personnes du fait du changement climatique.

NIGER

«Le Niger s'est engagé sur la voie... d'une politique de protection sociale... permettant de faire face aux risques environnementaux et climatiques.»

BURKINA FASO

«La protection sociale a pour but de... réduire la vulnérabilité des populations confrontées à des risques climatiques et environnementaux...»

MAURITANIE

«...pour renforcer les mécanismes afin de limiter les effets du changement climatique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle des communautés vulnérables.»

déjà été fournis pour instaurer des garanties élémentaires de protection sociale. Mais du fait de la vulnérabilité aux effets du changement climatique croissante propre à cette région, il est possible de concevoir des systèmes de protection sociale flexibles et préventifs afin de rendre les programmes de transferts en espèces réguliers plus résilients et plus efficaces en cas de chocs. Ceci est particulièrement pertinent lors de la conception de systèmes de protection sociale résilients au climat, où la majeure partie des effets se manifestent par des événements à long terme, comme la dégradation progressive de l'environnement ou les inondations et sécheresses répétées, comme c'est le cas au Sahel. Le caractère inévitable de chocs de petite à moyenne ampleur relativement fréquents, et susceptibles d'augmenter du fait du changement climatique mondial, souligne l'utilité des investissements dans la conception de systèmes nationaux de protection sociale flexibles dans des régions comme le Sahel.

Outre les institutions et les efforts de coordination fondamentaux nécessaires au développement de systèmes complets assurant une couverture

élémentaire, d'autres facteurs peuvent affecter la capacité des systèmes de protection sociale à anticiper et à réagir rapidement aux risques climatiques touchant les habitants du Sahel.

FACTEUR CLIMATIQUE 1

Défaillances climatiques prises en compte dans l'identification et la sélection des bénéficiaires de la protection sociale

Les défaillances climatiques doivent être prises en compte lors de l'expression des procédures d'identification des bénéficiaires, des critères de sélection et des méthodes de ciblage, afin de toucher les ménages sensibles au climat. Pour définir ces facteurs à prendre en compte, il convient de conduire de nouvelles évaluations des risques et des vulnérabilités à différents niveaux du gouvernement (national et sous-national) ou d'utiliser des données existantes sur l'exposition climatique, à l'échelle régionale ou des ménages. Ces données peuvent inclure des caractéristiques géographiques topographiques comme les terrains accidentés et la proximité de l'eau, ou des caractéristiques historiques, afin d'identifier les zones sujettes à des conditions météorologiques extrêmes, comme les inondations et les sécheresses. Elles peuvent également inclure des indicateurs de difficulté et répertorier des zones ayant déjà subi une insécurité alimentaire chronique par le passé, par exemple, ou dans lesquelles des dommages découlant de difficultés antérieures ont déjà été enregistrés, et où une aide a déjà été apportée. Des protocoles de ce type sont déjà utilisés dans d'autres parties du monde. Par exemple, au Bangladesh, les communautés pauvres vivant à proximité des rivières, et vulnérables aux inondations, sont éligibles à une assistance en espèces dans le cadre du projet *Char Livelihoods* (Moyens de subsistance dans les zones à résidus charbonneux). En Ethiopie, dans le cadre du *Productive Safety Net Programme* (PSNP - Programme de filet de sécurité sociale productif), les zones classées comme présentant une insécurité alimentaire chronique sont ciblées pour être intégrées aux critères de sélection du programme. Au Mexique, les habitants de zones où la pluviosité moyenne est très faible ou de zones accidentées sont ciblés et inclus dans un programme de travaux publics, le *Programa de Empleo Temporal* (PET - Programme d'emploi

temporaire), visant à construire et entretenir les routes locales.

Principes directeurs pour une «transition juste»

En 2015, une réunion tripartite d'experts a élaboré un ensemble de principes directeurs afin de promouvoir le passage à des économies et des sociétés plus écologiques tout en protégeant les populations au cours de la transition. Ces politiques de réponse ont été proposées et négociées par des mandants de l'OIT venus d'Afrique du Sud, d'Allemagne, du Brésil, des Etats-Unis, d'Indonésie, du Kenya, de Maurice et de Turquie, entre autres. Le premier des principes directeurs consacré aux politiques de protection sociale (para. 34) énonce, «[p]romouvoir et instaurer des systèmes de protection sociale adéquats... en vue de renforcer la résilience et de protéger les populations contre les conséquences des défaillances et chocs économiques et environnementaux.»

FACTEUR CLIMATIQUE 2

Protocoles d'urgence afin d'étendre l'éligibilité et les conditions de vérification, et d'augmenter les paiements

Pour les programmes de protection sociale existants, et en particulier les programmes couvrant un nombre important de bénéficiaires, la préparation d'un dispositif d'intervention peut prévoir le développement de protocoles d'urgence qui, lorsqu'ils sont activés par les autorités, permettent d'augmenter les paiements et de réduire les obstacles à la participation aux programmes en cas de catastrophe ou d'autres types d'urgence. Par exemple, aux Etats-Unis, la *Food Stamp Act* (Loi sur les coupons alimentaires) oblige le gouvernement fédéral à instaurer des protocoles pour le plus gros régime d'assistance alimentaire du pays, le *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP - Programme d'aide supplémentaire à la nutrition). Suite à l'ouragan Katrina, qui a frappé le Golfe du Mexique en 2005, le SNAP a distribué l'équivalent d'au moins 585 millions de dollars en prestations dans le cadre de règles d'urgence temporaires entrées en vigueur suite à l'évaluation initiale de la catastrophe. L'éligibilité au programme et les règles de contrôle

ont été assouplies, et les pénalités en cas d'erreurs administratives lors de l'établissement de l'éligibilité (pour les autorités sous-nationales ou les Etats participant à ce programme fédéral) ont été suspendues. Les conditions de travail nécessaires pour prétendre au programme ont été supprimées, et le versement des prestations a été accéléré et optimisé pour les ménages bénéficiaires concernés.

Concernant le régime de travaux publics PET au Mexique, le gouvernement peut augmenter le nombre maximum de journées et la longueur des journées pendant lesquelles les participants sont autorisés à travailler, afin de leur permettre de gagner un revenu supplémentaire suite à une catastrophe.

FACTEUR CLIMATIQUE 3

Déclencheurs basés sur des indices afin d'activer ou d'augmenter les versements en complément des transferts de protection sociale habituels

Les indicateurs révélant les difficultés saisonnières ou liées au changement climatique sont régulièrement utilisés par les régimes d'assurance agricole et du bétail. Ils sont également davantage utilisés comme des déclencheurs de paiements complémentaires aux régimes de protection sociale qu'il est possible d'activer suite à une difficulté ou en prévision d'une difficulté. Les mécanismes de ce type sont privilégiés pour leur rapidité à identifier les difficultés et à déclencher les versements adaptés sans nécessiter de concevoir ou de mettre en œuvre de nouveaux programmes en réaction à chaque nouvel incident. Dans certains cas, les systèmes sont élaborés de manière à prévoir des paiements fortement automatisés et nécessitant une faible intervention des administrateurs du programme. La plupart de ces indices sont des données de surveillance des indicateurs comme la pluviométrie réelle et estimée, la croissance de la végétation et la mortalité du bétail, se basant sur différentes sources comme les satellites d'observation, les stations météorologiques et les données de recensement. Par exemple, au Kenya, des paiements complémentaires d'urgence s'ajoutent au programme habituel de transferts en espèces inconditionnels, le *Hunger Safety Net Programme* (HSNP - Programme de filet social contre la faim). En plus des paiements réguliers, plus de 90 000 ménages ont touché des paiements suite à la sécheresse en avril et en mai 2015.

Le gouvernement éthiopien a mis en place le Programme de filet de sécurité sociale productif, qui prévoit une augmentation rapide des paiements en prévision de sécheresses ou d'inondations graves à l'aide d'un outil développé en collaboration avec le PAM, le système *Livelihoods, Early Assessment and Protection* (LEAP - Moyens de subsistance, évaluation précoce et protection), qui contrôle les données agro-météorologiques afin d'estimer les récoltes à venir et la production future des pâturages.

FACTEUR CLIMATIQUE 4

Dispositions de financement adéquates pour assurer la résilience des systèmes de protection sociale en temps de crise

Il convient de prévoir des dispositions de financement adéquates pour que le gouvernement puisse rapidement mettre en œuvre des composants flexibles extensibles en cas de choc. Si les garanties fondamentales du socle de protection sociale doivent être financées à l'aide de ressources nationales afin d'en garantir la durabilité et la prévisibilité, il est possible de prévoir des financements d'urgence issus de donateurs ou de réserves d'urgence internationaux pour augmenter rapidement les composants flexibles. Par exemple, en Ethiopie, le *Risk Financing Mechanism* (RFM - Mécanisme de financement des risques) apporte des fonds en cas de sécheresse et d'augmentation des prestations du PSNP si les besoins dépassent les capacités du budget d'urgence habituel du programme. Cela permet d'assurer la capacité du programme à absorber des besoins croissants sans pression budgétaire susceptible de menacer les paiements futurs. Au Kenya, la *National Drought Management Authority* (NDMA - Autorité nationale de gestion des sécheresses) exploite le *Disaster Contingency Fund* (DCF - Fonds d'urgence en cas de catastrophe) du pays, qui finance les réponses nationales aux sécheresses, et notamment la distribution de transferts en espèces d'urgence. Les fonds du DCF sont uniquement consacrés au financement des transferts d'urgence, et n'ont à ce jour pas été utilisés dans le cadre de l'augmentation des paiements d'urgence en cas de sécheresse du HSNP. Il est prévu que l'inauguration d'un *National Drought and Disaster Contingency Fund* (NDDCF - Fonds national d'urgence en cas de catastrophe ou de sécheresse) remplace le DCF, et pourrait à terme faire office de mécanisme de financement d'urgence unique dédié à la fois aux

réactions aux situations d'urgence et à l'augmentation des paiements d'urgence du HSNP.

4

Vers des systèmes tenant compte du climat.

Au Sahel, où les stratégies de protection sociale commencent à émerger dans plusieurs pays, c'est le moment idéal pour appuyer la formulation de socles de protection sociale définis au niveau national garantissant des dispositions élémentaires et intégrant des composants flexibles afin d'assurer une protection contre les chocs et les défaillances climatiques.

Les appels à des réponses en matière de protection sociale pour pallier certains des effets négatifs du changement climatique et des politiques climatiques se sont récemment fait entendre en marge de plusieurs accords internationaux. Par exemple, au cours de la 21^e session de la Conférence des parties (COP21) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en décembre 2015 à Paris, l'un des sujets abordés était «les pertes et les dommages» auxquels l'Accord de Paris a pour la première fois consacré un article (Article 8). Cet accord reconnaît le fait que le changement climatique a des conséquences tangibles sur les moyens de subsistance. Toutefois, il ne prévoit pas de base de responsabilité ou de compensation. Il invite en revanche les pays à coopérer dans des domaines tels que le développement de systèmes d'alerte précoce, de préparation aux catastrophes, d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que différents types d'assurance. Ce dernier domaine pourrait faire référence à l'assurance sociale, et probablement à d'autres formes de protection sociale pouvant constituer un système national de protection sociale.

L'OIT, ainsi que bon nombre de ses partenaires de développement au sein du système des Nations unies, ont désormais pour tâche d'intégrer ces

considérations, entre autres, dans l'assistance technique apportée par les organisations, afin que les efforts fournis en matière d'extension d'une couverture de protection sociale élémentaire et durable rendent également ces systèmes plus aptes à protéger les populations vulnérables face aux circonstances, nouvelles et en constante évolution, dues au changement climatique.

SOURCES

- Banque mondiale, 2013, *Building Resilience to Disaster and Climate Change through Social Protection* (en anglais)
- Autorité nationale de gestion de la sécheresse, Kenya, 2016, «Evaluation of the Kenya Hunger Safety Net Programme - Phase 2» (en anglais)
- Bastagli, F., L. Harman, «The role of index-based triggers in social protection shock response,» Institut de développement d'outremer, 2015 (en anglais)
- Richardson, J., «Federal Food Assistance in Disasters: Hurricanes Katrina and Rita,» Service en charge des rapports du congrès des États-Unis, 2006 (en anglais)
- Commission européenne, 2016, «Fiche-info ECHO – Sahel : Crise alimentaire et nutritionnelle - Janvier 2016»
- Cash Learning Partnership (CaLP), 2014, «Is Emergency Cash Transfer Programming 'fit for the future'?» (en anglais)
- Banque mondiale, 2014, «Helping Poor Families Build Resilience to Climate Change and other Disasters in the Sahel» (en anglais)
- OIT, 2015, «Résultat de la Réunion tripartite d'experts sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts,» Genève, 5-9 octobre 2015
- Hobson, M., L. Campbell, «How Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP) is responding to the current humanitarian crisis in the Horn», Humanitarian Practice

Cette fiche a été rédigée par James Canonge, expert protection sociale, et révisée par Valérie Schmitt, cheffe du service de la politique sociale, de la gouvernance et des normes du département de la protection sociale de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Y a également contribué Loveleen De, responsable des politiques de protection sociale à l'OIT. La rédactrice de cette série est Isabel Ortiz, directrice du département de la protection sociale de l'OIT. Pour plus d'informations, veuillez contacter: ortizi@ilo.org.

Bureau international du Travail, 4, route des Morillons, 1211 Genève 22, Suisse
Rendez-vous sur notre site Internet: www.social-protection.org

