

Oxford Policy Management



Étude sur la protection sociale réactive aux crises en Amérique latine et dans les Caraïbes

Résumé des principales constatations et recommandations

Rodolfo Beazley et Ana Solórzano

PREMIERE VERSION

Septembre 2017

Le présent document fait partie d'une étude plus détaillée commandée par le Programme alimentaire mondial (PAM) et réalisée par Oxford Policy Management (OPM www.opml.co.uk), avec le soutien, entre autres, du DFID (UK Department for International Development). Le directeur de projet est Rodolfo Beazley. Veuillez contacter Rodolfo pour tout renseignement complémentaire à Rodolfo.Beazley@opml.co.uk ou Francesca de Ceglie à francesca.deceglie@wfp.org

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du PAM.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Liste des graphiques et tableaux | 2 |
| Liste des abréviations | 3 |
| 1 Introduction | 5 |
| 2 Définir le rôle de la protection sociale dans la réponse aux crises | 7 |
| Encadré 1: Protection sociale réactive aux crises – cadre théorique | 7 |
| Figure 1: Personnes touchées par les crises au sein de la population en général - Pourquoi l'expansion est difficile | 10 |
| 3 Le rôle de la protection sociale dans la réponse d'urgence – conclusions principales | 11 |
| Figure 2: Objectifs des systèmes de protection sociale | 11 |
| 3.1 Systèmes de réponse | 12 |
| 3.1.1 Par type de crise | 12 |
| 3.1.2 Par type de réponse | 13 |
| Encadré 2: La réponse de l'Équateur au séisme de 2016 à travers le système de protection sociale | 14 |
| 3.1.3 Par régime de protection sociale | 15 |
| Encadré 3: Les avantages liés aux transferts monétaires | 16 |
| 3.2 État de préparation du système | 19 |
| 3.2.1 Système de ciblage et de gestion de données | 19 |
| 3.2.2 Système de prestation | 21 |
| Encadré 4: L'utilisation des transferts électroniques dans les interventions d'urgence | 21 |
| 3.2.3 Coordination et financement | 22 |
| Encadré 5: Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophes aux Caraïbes | 25 |
| Tableau 1: Quels facteurs permettent aux systèmes de protection sociale d'être plus réactifs aux crises ? | 26 |
| 4 Recommandations politiques – comment les systèmes de protection sociale peuvent-ils être plus réactifs aux crises ? | 27 |
| 4.1 Réponse du système de protection sociale | 27 |
| 4.2 État de préparation du système | 28 |
| 4.2.1 Système de ciblage | 29 |
| 4.2.2 Système de prestation | 31 |
| 4.2.3 Coordination et financement | 31 |
| Encadré 6: Lier la protection sociale et la protection civile en République dominicaine | 32 |
| 4.3 Comment le PAM peut-il contribuer à rendre les systèmes de protection sociale plus réactifs aux crises ? | 33 |
| Tableau 2: Recommandations pour les gouvernements et pour le PAM | 35 |
| 5 Conclusion | 39 |
| Bibliographie | 41 |
| Annexe A Expériences mondiales en matière de protection sociale réactive aux crises | 44 |

Liste des graphiques et tableaux

| | |
|--|----|
| Figure 1: Personnes touchées par les crises au sein de la population en général - Pourquoi l'expansion est difficile | 10 |
| Figure 2: Objectifs des systèmes de protection sociale | 11 |
| Encadré 1: Protection sociale réactive aux crises – cadre théorique | 7 |
| Encadré 2: La réponse de l'Équateur au séisme de 2016 à travers le système de protection sociale | 14 |
| Encadré 3: Les avantages liés aux transferts monétaires | 16 |
| Encadré 4: L'utilisation des transferts électroniques dans les interventions d'urgence | 21 |
| Encadré 5: Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophes aux Caraïbes | 25 |
| Encadré 6: Lier la protection sociale et la protection civile en République dominicaine | 32 |
| Tableau 1: Quels facteurs permettent aux systèmes de protection sociale d'être plus réactifs aux crises ? | 26 |
| Tableau 2: Recommandations pour les gouvernements et pour le PAM | 35 |

Liste des abréviations

| | |
|-------------|--|
| ALC | Amérique latine et Caraïbes |
| CCRIF | <i>Caribbean Catastrophic Risk Insurance Facility</i> (Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes) |
| CONRED | <i>Coordinadora Nacional para Desastres de Reducción</i> (Guatemala) (Coordination nationale pour la réduction des désastres) |
| CEALC | Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes |
| ECTP | <i>Emergency Cash Transfer Programme</i> (Programme de transferts monétaires d'urgence) |
| FIBE | <i>Ficha Básica de Emergencia</i> (Chili) (Fiche de base pour les urgences) |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| GRC | Gestion des risques liés aux catastrophes |
| IVACC | <i>Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos</i> (République dominicaine) (Indice de vulnérabilité aux chocs climatiques) |
| S & E | Suivi et Evaluation |
| PRI | Pays à revenu intermédiaire |
| MIES | <i>Ministerio de Inclusión Económica y Social</i> (Équateur) (Ministère de l'Inclusion économique et sociale) |
| OMS | Organisation mondiale de la Santé |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OPM | Oxford Policy Management |
| ODD | <i>Objectif de développement durable</i> |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OIT | Organisation internationale du travail |
| ONU Femmes | Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes |
| ONU-HABITAT | Programme des Nations unies pour les établissements humains |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PET | <i>Programa de Empleo Temporal</i> (Mexique) (Programme d'emploi temporaire) |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PTP | Programme de travaux publics |

| | |
|----------|--|
| SINAPRED | <i>Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención de Desastres</i> (Nicaragua) (Système national pour la prévention, l'atténuation et la réponse aux désastres) |
| SPIAC-B | <i>Social Protection Inter-Agency Cooperation Board</i> (Conseil de coopération inter institutionnel pour la protection sociale) |
| UNESCO | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UN-DESA | Département des affaires économiques et sociales |
| UNICEF | Fonds des Nations unies pour l'enfance |

1 Introduction

Les acteurs du développement et de l'humanitaire reconnaissent l'existence de liens potentiels entre la protection sociale, la gestion des risques liés aux catastrophes¹ (GRC), l'adaptation aux changements climatiques, la résilience et l'action humanitaire pour répondre aux crises, notamment les crises saisonnières. Cette reconnaissance a été clairement exprimée, notamment lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire 2016, à travers² l'engagement du Conseil de Coopération Interinstitutionnel pour la Protection Sociale (*Social Protection Inter-Agency Cooperation Board*, SPIAC-B) à « soutenir la poursuite de l'expansion et le renforcement des systèmes de protection sociale afin de continuer à diminuer les vulnérabilités chroniques et intensifier l'utilisation de la protection sociale comme un moyen de répondre aux chocs et aux crises prolongées ». De même, l'« Agenda for Humanity »,³ qui préconise d'investir dans la prévention des crises et le renforcement de la résilience communautaire plutôt que de continuer à concentrer les ressources sur la gestion et la réponse aux crises, passant d'une logique de réponse aux besoins⁴ à l'élimination des besoins. L'Agenda 2030 pour le développement durable incite à la création de systèmes de protection sociale qui permettent à tous de profiter de conditions de vie décentes. Par ailleurs, cette reconnaissance mondiale est portée par les récentes expériences sur l'utilisation de la protection sociale pour répondre aux urgences en Asie, en Afrique et dans la région Amérique latine et Caraïbes (ALC)⁵. Elle est aussi soutenue par des recherches approfondies et différents débats.⁶

Les systèmes de protection sociale sont intrinsèquement liés aux situations de crise. La protection sociale a théoriquement et empiriquement été liée à la réponse aux crises dans la région ALC, tant en ce qui concerne les crises covariantes (comme la crise Tequila⁷ de 1994 ou la crise financière mondiale de 2008) qui ont contribué à la croissance des programmes de transferts monétaires, que les crises idiosyncrasiques (comme le chômage, les accidents du travail et autres).

Dans une région où la fréquence des catastrophes naturelles a été multipliée par 3,6 en un demi-siècle (CEPALC, 2015), des systèmes de protection sociale à un stade raisonnablement avancé et des filets sociaux à grande échelle semblent offrir une occasion unique pour soutenir la réponse aux crises. Cependant, les systèmes de protection sociale peuvent avoir des objectifs contradictoires aux interventions humanitaires, notamment en matière de populations cibles et de processus opérationnels. Cela peut nuire à leur capacité de jouer un rôle dans la réponse à des urgences imprévues (McCord, 2013a).

C'est dans ce contexte que le Programme Alimentaire Mondial (PAM) a uni ses forces à celles d'OPM afin de mener une **étude sur la protection sociale réactive aux crises en Amérique latine et dans les Caraïbes**. L'objectif de cette étude est d'**apporter des preuves et d'éclairer les pratiques pour améliorer la préparation et la réponse en situation d'urgence en ALC grâce à des systèmes de protection sociale plus flexibles**. L'accent est mis sur les systèmes nationaux de protection sociale et non sur la réponse humanitaire internationale. Certaines

¹ La GRC est l'application de politiques et stratégies de réduction des risques pour prévenir les nouveaux risques de catastrophes, réduire les risques de catastrophes et gérer les risques résiduels, contribuer au renforcement de la résilience et à la réduction des pertes dues aux catastrophes (UNISDR, 2009).

² Le *Social Protection Inter-Agency Cooperation Board* (SPIAC-B) est un mécanisme de coordination interinstitutionnel visant à améliorer la coordination globale et le plaidoyer sur les questions de protection sociale et à coordonner la coopération internationale dans les actions menées à la demande des pays. Le conseil d'administration du SPIAC est présidé par la Banque mondiale et l'OIT et comprend des représentants de ABD, FIDA, FMI, ISSA, FAO, OCDE, UN-DESA, PNUD, UNESCO, ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Femmes, OMS, PAM et autres.

³ <https://www.agendaforhumanity.org/>

⁴ « La suppression des besoins nécessitera trois changements fondamentaux dans notre façon de travailler : (1) renforcer, ne pas remplacer les systèmes nationaux. (2) anticiper, ne pas attendre l'apparition d'une crise ; (3) surmonter la fracture humanitaire-développement (UN SG, 2016).

⁵ Voir l'annexe pour une description de plusieurs expériences mondiales.

⁶ Visiter les sites www.opmi.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems et <http://socialprotection.org/>.

⁷ Une crise économique basée au Mexique qui a néanmoins eu des effets dans toute la région.

constatations s'appliquent également aux acteurs de la protection civile⁸ et aux partenaires humanitaires internationaux qui complètent et appuient les efforts nationaux dans la région ALC. La question principale de l'étude demeure la suivante : « **Quels sont les facteurs qui permettent aux systèmes de protection sociale d'être plus réactifs aux crises ?** » L'étude comprend les rapports suivants⁹ :

- Cadre théorique et revue de l'analyse documentaire - Beazley *et al.* (2016)
- Étude de cas en Équateur - Beazley (2017a) ;
- Étude de cas au Guatemala - Solórzano (2017) ;
- Étude de cas en Haïti – OPM (2017) ;
- Étude de cas en République dominicaine – Beazley (2017b) ;
- Étude de cas au Pérou – Beazley (2017c) ;
- Étude de cas au Salvador – Beazley (*prochainement*) ; Ce rapport, qui résume les principales conclusions et formule des recommandations en matière de politiques.

Les conclusions et les recommandations de ce rapport sont basées sur toutes les recherches menées sur les différents sujets mentionnés ci-dessus, notamment la recherche bibliographique, le travail d'investigation sur le terrain, la collecte de données primaires et un large éventail d'informateurs clés. Outre les études de cas de pays, de nombreuses expériences vécues dans d'autres pays et des points de vue régionaux ont été recueillis tout au long du projet (d'août 2016 à décembre 2017) et constituent autant de contributions au rapport.

Après cette brève introduction, la section suivante définit brièvement le rôle de la protection sociale réactive aux crises d'un point de vue théorique. La section 3 présente les principales conclusions des études de cas relatives à l'utilisation de la protection sociale dans les interventions d'urgence. La section 4 présente quelques recommandations afin d'améliorer la capacité de réponse des systèmes de protection sociale dans la région et introduit également quelques recommandations de politique permettant au PAM de contribuer à améliorer la réactivité des systèmes gouvernementaux. Enfin, la section 5 présente un ensemble de conclusions.

⁸ En Amérique latine et dans les Caraïbes, la protection civile est généralement l'autorité gouvernementale et le secteur chargé de fournir protection et assistance à la société en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

⁹ Ces rapports et d'autres documents pertinents sont disponibles sur www.opml.co.uk/projects/study-shock-responsive-social-protection-latin-america-and-caribbean et <http://es.wfp.org/Estudio-sobre-Proteccion-Social-Reactiva-ante-Emergencias-en-América-Latina-y-el-Caribe>

2 Définir le rôle de la protection sociale dans la réponse aux crises

L'encadré ci-dessous résume le cadre théorique utilisé dans cette étude. Ce cadre, basé sur celui développé par OPM (2015), a été adapté aux fins de cette recherche. Une description détaillée se trouve dans Beazley *et al.* (2016).

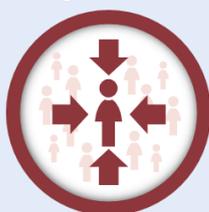
Encadré 1: Protection sociale réactive aux crises – cadre théorique

Notre cadre théorique guide l'évaluation de l'état de **préparation** et de **réactivité** des systèmes de protection sociale face aux crises covariantes qui représentent des menaces pour le bien-être du peuple, leur santé, leur sécurité alimentaire et leur sécurité.

État de préparation du système

Dans cette étude, nous évaluons l'état de préparation du système de protection sociale en nous fondant sur trois aspects de la conception et de la mise en œuvre des programmes, qui pourraient être « ajustés » avant une catastrophe afin d'assurer une intervention rapide et efficace:

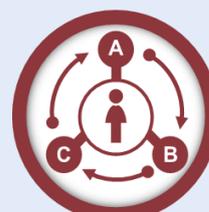
1. **Système de ciblage** – la capacité du système pour identifier et sélectionner les personnes touchées par des crises
2. **Système de prestation** – la capacité de transférer des fonds ou un soutien en nature
3. **Coordination et financement** – la capacité d'aligner les ressources et les acteurs pour une réponse intégrée



Ciblage



Prestation



Coordination et financement

Réponse du système de protection sociale

Lorsque les décideurs envisagent l'utilisation d'un système de protection sociale pour répondre aux besoins d'urgence, ils disposent de plusieurs stratégies pour l'assistance aux personnes vulnérables à travers le système.

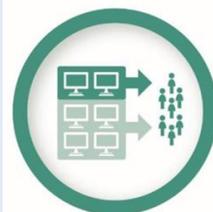
1. **Expansion verticale** : augmentation de la valeur des prestations ou de la durée d'un programme existant pour les bénéficiaires actuels ;
2. **Expansion horizontale** : ajout de nouveaux bénéficiaires à un programme existant ;
3. **Adossement** : utilisation du cadre administratif d'une intervention de protection sociale, mais gestion séparée du programme de réponse aux crises, soit par le gouvernement soit par les agences humanitaires ;
4. **L'alignement implicite** : mise en place d'un système humanitaire parallèle qui s'aligne au mieux avec un programme de protection sociale actuel ou éventuel ;
5. **Recentrage** : ajustement du système de protection sociale pour recentrer l'aide sur les groupes les plus vulnérables aux crises.



Expansion Verticale



Expansion Horizontale



Adossement



Alignement Implicite



Recentrage

Source : OPM (2015) et Beazley *et al.* (2016)

Ce cadre conceptuel est utilisé dans les sections ci-dessous pour étudier les expériences dans la région et déterminer les facteurs qui permettraient aux systèmes de protection sociale de mieux répondre aux crises. En raison de la portée de cette recherche, d'importants aspects des systèmes de protection sociale comme le suivi et l'évaluation, les mécanismes de résolution des doléances et les stratégies de communication ne sont couverts que lorsqu'ils sont directement liés au ciblage, au système de prestation et à la coordination. Il en va de même pour les questions transversales liées au genre et à la nutrition. Des recherches supplémentaires sur ces aspects sont nécessaires.

De plus, les études de cas se concentrent presque exclusivement sur les programmes et les systèmes du ministère chargé de la protection sociale non contributive ainsi que sur les programmes de repas scolaires. Bien que les systèmes de protection sociale aient d'autres composantes importantes, qui ont été incluses dans l'analyse documentaire (Beazley *et al.*, 2016), en raison de la portée de l'étude, ceux-ci n'ont pas été documentés dans les études de cas.

Avant de passer à l'analyse, il convient de mentionner quelques problèmes qui aident à structurer la recherche.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la protection sociale pourrait jouer un rôle dans la réponse aux crises :

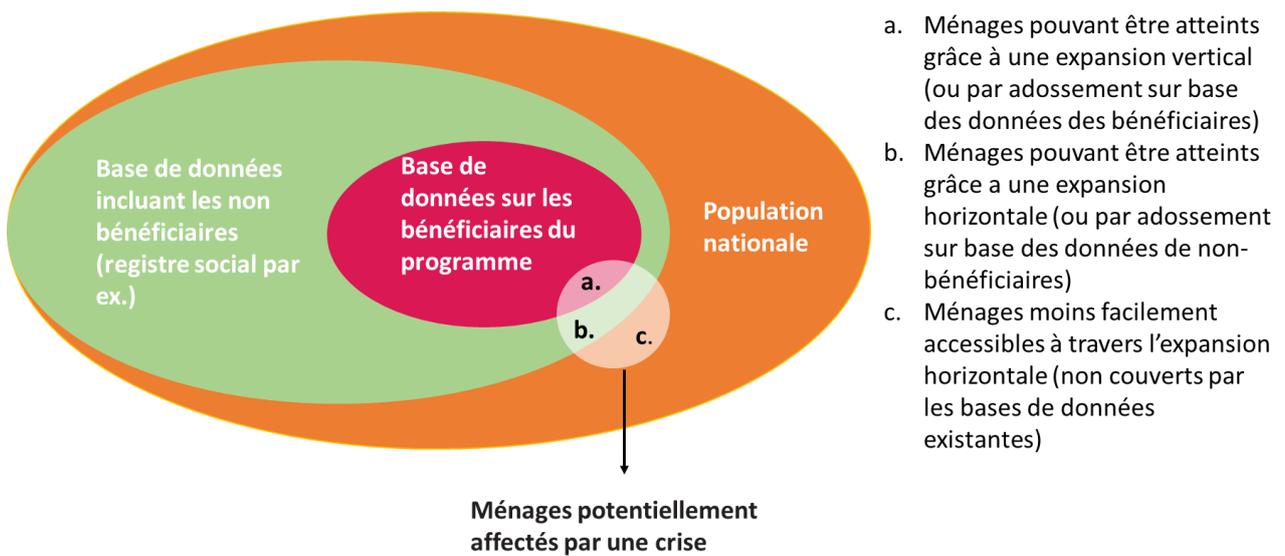
- La protection sociale est intrinsèquement liée aux crises, comme nous le décrivons dans la section suivante ;
- Les modalités de transferts monétaires et alimentaires aux ménages sont communes à la fois en temps normal et en situation d'urgence (OPM, 2016) ;
- L'architecture utilisée pour l'administration des transferts en temps normal peut être utilisée dans les situations d'urgence permettant potentiellement une réponse plus rapide, plus prévisible, et donc plus efficace (OPM, 2016) ;
- Certains pays de la région commencent à utiliser leurs systèmes de protection sociale pour faire face aux crises (Beazley *et al.* 2016). C'est également le cas dans les pays d'Afrique et d'Asie (voir OPM (2016) et annexe A) ;
- La vaste couverture des systèmes de protection sociale dans la région permet d'atteindre des segments importants de la population, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables. Par exemple, la proportion de la population bénéficiant des programmes de transferts monétaires conditionnels en ALC est passée de 5,7 % à 21,1 % entre 2000 et 2012 (CEPALC, 2015) ;
- L'utilisation des systèmes et des programmes de protection sociale existants pendant les situations d'urgence peut accroître la confiance globale des personnes affectées dans la réponse, puisqu'elles sont déjà familiarisées avec le système et les processus. Ce fut le cas de la réponse au séisme de 2016 en Équateur (Beazley, 2017a) ;
- Dans la région, il existe généralement des écarts entre : (1) les réponses d'urgence initiales, qui sont généralement destinées à soutenir les populations affectées pendant les premières semaines suivant une crise ; et (2) les efforts de récupération et de reconstruction rapides. L'utilisation de systèmes de protection sociale pour les interventions d'urgence donne l'occasion aux gouvernements, aux acteurs humanitaires et aux partenaires de développement d'harmoniser et de coordonner l'aide aux ménages affectés. Cela permet également de transcender la fracture traditionnelle entre l'action humanitaire et le développement. La protection sociale peut également contribuer à faire en sorte que les ménages pauvres et vulnérables touchés par les crises ne soient pas poussés plus loin dans la pauvreté chronique, en fournissant un ensemble complet de mesures d'aide couvrant tous les besoins fondamentaux et en les liant à la phase de relèvement rapide. Si les moyens de subsistance

ne se rétablissent pas complètement après un stress, les ménages peuvent tomber dans le piège de la pauvreté, augmentant ainsi leur risque d'insécurité alimentaire et nécessitant une aide sociale supplémentaire.

- Il semble y avoir une tendance dans la région vers la construction progressive de la citoyenneté sociale. Conformément aux initiatives fondées sur les droits en tant que socle de la protection sociale selon l'Organisation internationale du travail ou le concept de protection sociale inclusive de la CEPALC, des débats ont lieu sur une nouvelle approche de la protection sociale qui engloberait tout le monde et qui éradiquerait le fossé entre mieux-lotés (aspect contributif) et pauvres (aspect non contributif), promouvant ainsi l'équité et fournissant un soutien efficace en cas de besoin. Selon la CEPALC (2015), « il est important de noter que concevoir la protection sociale dans une optique fondée sur les droits en tant que politique universelle offrant à tous les citoyens un accès égalitaire ne signifie pas fournir des services uniformes pour une population hétérogène, mais plutôt d'adapter les services pour couvrir différents besoins et garantir à tous la jouissance de leurs droits. Ainsi, l'orientation universaliste n'est pas en contradiction avec le ciblage. Au contraire, ce dernier est mis au service du premier, en reconnaissance des différentes situations dans lesquelles les gens se trouvent. » Cette approche et le développement de systèmes, tels que le ciblage et les prestations, qui devraient suivre, sont prometteurs pour le rôle de la protection sociale dans la préparation et la réponse aux crises (Beazley *et al.* 2016).

Cependant, les systèmes de protection sociale sont confrontés à un défi majeur lorsqu'ils essaient d'aider les populations affectées. Le tableau ci-dessous atteste de ce défi. Pour commencer, **la racine du problème est que les ménages touchés par les crises ne sont pas nécessairement ceux qui bénéficient d'un programme de protection sociale ou qui font déjà partie du registre social**. Les registres sociaux sont des bases de données / registres qui collectent et hébergent des informations complètes sur les bénéficiaires potentiels dans le pays, principalement liés aux données socio-économiques permettant aux programmes de protection sociale de cibler la pauvreté ou la démographie (Barca, 2017). Par conséquent, même lorsqu'un pays dispose de programmes et de registres solides, une expansion horizontale serait nécessaire dans la plupart des cas. Cependant, **plus la couverture des programmes et de leurs registres est grande et meilleure est la qualité des données qu'ils contiennent, plus il est facile de répondre aux crises**. En principe, si ceux qui bénéficient déjà de régimes de protection sociale peuvent être facilement atteints avec une expansion verticale et les non-bénéficiaires dont les informations sont inscrites dans le registre social avec une expansion horizontale. Le défi est d'atteindre les ménages affectés n'appartenant à aucune de ces catégories. C'est dans cette perspective que nous fournissons dans la section 4 des recommandations sur la façon de permettre l'expansion verticale des programmes existants et l'expansion horizontale à travers les registres sociaux, ainsi que le développement d'outils pour atteindre ceux qui ne sont pas couverts par les bases de données existantes.

Figure 1: Personnes touchées par les crises au sein de la population en général - Pourquoi l'expansion est difficile

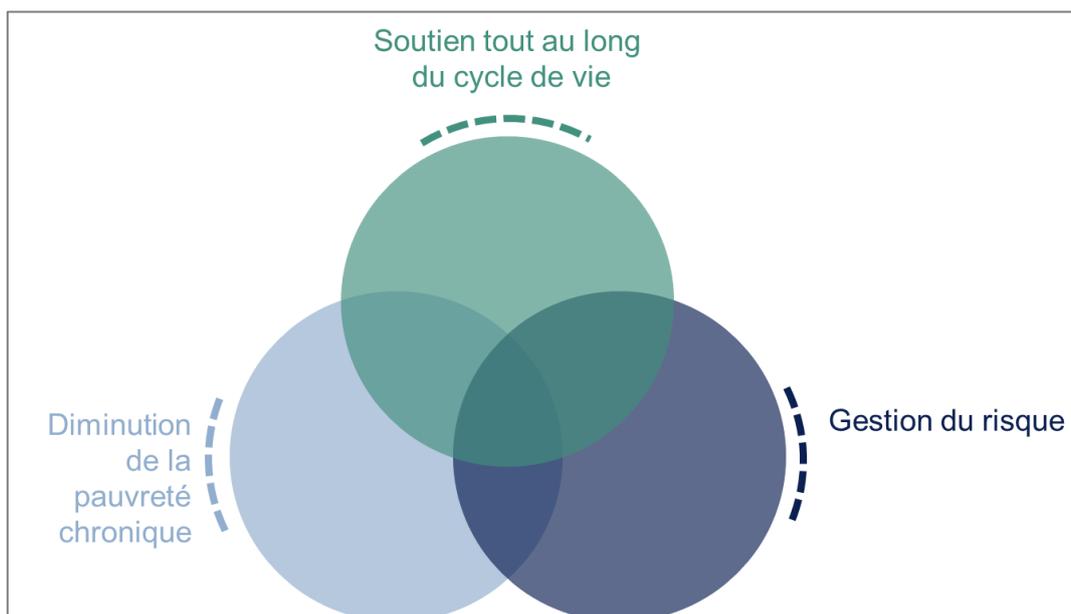


Source : OPM (2015) et Barca (2017)

3 Le rôle de la protection sociale dans la réponse d'urgence – conclusions principales

Les systèmes de protection sociale de l'ALC ont été élaborés pour des objectifs différents de ceux de la réponse aux urgences civiles. Malgré la croissance et le renforcement des systèmes de protection sociale dans la région ALC au cours des dernières décennies, la plupart de ces systèmes ont été conçus comme des instruments pour réduire la pauvreté chronique et/ou apporter un soutien tout au long du cycle de vie. Cependant, une troisième fonction des systèmes de protection sociale, comme le montre le diagramme ci-dessous, est la gestion des risques. Bien que certaines activités puissent se trouver à l'intersection de ces trois objectifs, beaucoup nécessitent des approches et des outils différents et peuvent cibler différentes populations.

Figure 2: Objectifs des systèmes de protection sociale



Les allocations familiales ou les pensions de vieillesse sont des exemples de programmes qui apportent un soutien tout au long de la vie. Les programmes de transferts monétaires conditionnels ou inconditionnels ciblés sur la pauvreté sont des exemples de programmes visant à réduire la pauvreté. Les allocations familiales ciblées sur la pauvreté ou les pensions de vieillesse sont à la croisée des deux. Par ailleurs, si le régime comprend des procédures d'urgence visant à soutenir la gestion des risques, il se situe à l'intersection des trois objectifs. En pratique, il y a actuellement très peu de programmes à l'intersection des trois.

Source : Auteurs

Bien qu'elle ait été conçue à des fins différentes, la protection sociale a joué un rôle important dans les interventions d'urgence en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cependant, les systèmes et les programmes ont été principalement utilisés « tels quels » ou légèrement adaptés après les crises – la **planification globale et la préparation ont été limitées** (Beazley *et al.*, 2016).

Des systèmes de protection sociale plus matures ont pu jouer des rôles plus importants et plus efficaces dans les interventions d'urgence, par opposition à des systèmes relativement plus faibles. Des systèmes, des processus et une capacité administrative plus solides, une plus grande couverture, une plus grande variété de services et un niveau d'intégration plus élevé offrent davantage de possibilités d'expansion ou de recentrage lorsqu'une crise survient et créent de plus grandes opportunités d'adossement. Des systèmes de protection sociale naissants, avec une faible couverture, des processus et des systèmes opérationnels faibles, une adhésion politique et un soutien des contribuables limités, sont plus restreint dans leur utilité pour la répondre aux situations d'urgence.

Nous présentons ci-dessous les principales conclusions de notre revue des expériences, divisées entre celles liées à la réponse du système et celles relatives à la préparation du système.

3.1 Systèmes de réponse

Dans cette section, nous présentons les principales conclusions de notre étude sur l'utilisation de la protection sociale dans la réponse aux crises. Nous organisons la description des expériences par type de crise, type de réponse et type de système de protection sociale utilisé.

3.1.1 Par type de crise

La plupart des expériences d'utilisation de systèmes de protection sociale pour la réponse aux crises dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont impliqué des réponses aux chocs économiques, en particulier la crise financière mondiale de 2008/09. C'est probablement parce que la protection sociale est plus souvent envisagée comme soutien lorsque les changements économiques plongent les gens dans la pauvreté, alors que les catastrophes naturelles à déclenchement rapide relèvent généralement des autorités de protection civile et les catastrophes à évolution lente, comme les sécheresses, sont traitées par les ministères de l'agriculture.

La plupart des chocs économiques pourraient être classés comme des crises à évolution lente (par exemple l'inflation). Dans ce genre de crise, il est difficile pour les gouvernements et les partenaires d'établir quand la crise mène à une situation d'urgence. De plus, les chocs économiques sont également susceptibles d'affecter la capacité de réponse (par exemple via une baisse concomitante des recettes fiscales). Certains programmes ont des stabilisateurs automatiques comme, par exemple, l'ajustement des prestations aux indices des prix à la consommation ou au salaire minimum, ce qui permet une réponse rapide. Cependant, dans d'autres cas, les réponses ont été tardives précisément en raison du manque de préparation et de la difficulté d'établir quand les crises ont conduit à des situations d'urgence.

En ce qui concerne les catastrophes naturelles, les crises soudaines attirent généralement plus d'attention et de soutien de la part des gouvernements et de la communauté internationale. C'est pour cette raison que la plupart des expériences dans l'utilisation de la protection sociale en réponse à des catastrophes sont intervenues lors de crises soudaines (Beazley *et al.* 2016).

D'autre part, les crises à évolution lente apportent leur lot de questions critiques portant sur le moment où une situation qui s'aggrave progressivement peut être qualifiée d'urgence et où une assistance spécifique devrait être fournie au travers d'un système de protection sociale par exemple. Par définition, une crise à évolution lente « ne naît pas d'un événement unique et distinct, mais d'un événement qui émerge progressivement au fil du temps, souvent basé à la croisée d'événements différents » (OCHA, 2011). La sécheresse en est l'exemple le plus courant, mais on peut citer l'augmentation du niveau de la mer, de la fonte des glaciers et des effets connexes, de la salinisation des sols, de la dégradation des terres et des forêts et, dans certains cas, des crues, et de l'envolée des prix de l'énergie et de la nourriture.

Jusqu'à présent, la tendance a été de traiter les crises à évolution lente seulement lorsque celles-ci ont atteint l'état d'urgence et sont ensuite traitées de la même manière que les crises à déclenchement rapide. C'est un défi auquel les secteurs de la protection civile et de l'agriculture ont été confrontés et auquel le secteur de la protection sociale devra également faire face alors qu'il s'implique de plus en plus dans les interventions d'urgence. Au Guatemala, par exemple, le *Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres* (« Coordination nationale pour la réduction des risques liés aux désastres » : CONRED) est l'entité chargée de la mise en

œuvre des politiques et actions visant à améliorer la capacité de coordination interinstitutionnelle tant au niveau central que local pour la prévention des catastrophes. Cependant, le CONRED se concentre sur les crises à déclenchement rapide et non sur celles à évolution lente telles que la sécheresse prolongée dans le Couloir sec, l'écorégion de la forêt tropicale sèche en Amérique centrale¹⁰ (Solórzano, 2017).¹¹

3.1.2 Par type de réponse

Contrairement à l'approche dominante dans d'autres régions du monde en développement, en région ALC ce sont les gouvernements qui tendent à diriger et à financer la réponse aux crises, principalement au travers de la protection civile, Haïti étant toutefois une exception. Dans les cas où la protection sociale a joué un rôle actif dans la réponse, ce rôle a consisté d'abord à augmenter la valeur des transferts pour les bénéficiaires déjà existants (expansions verticales) ou, en second lieu, à augmenter la couverture (expansions horizontales) des régimes de protection sociale gérés par le gouvernement.



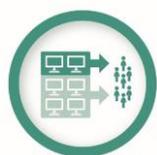
En répondant par l'intermédiaire du système de protection sociale, le fait d'augmenter les niveaux de prestations aux bénéficiaires existants est souvent la mesure à prendre car rapide et relativement peu coûteuse à mettre en place sur le plan administratif. Dans certains cas, comme pour le programme *Prospera* mexicain (anciennement *Oportunidades*, puis *Progresa*), une fois la valeur des allocations augmentée, il est alors politiquement difficile de la

réduire. C'est probablement le résultat d'une combinaison de facteurs, mais la façon dont ces augmentations sont communiquées à la population est essentielle. En Argentine et en Équateur, par exemple, les expansions verticales ont été présentées comme un soutien temporaire assorti d'un échéancier et il n'y avait aucune attente à ce qu'elles deviennent permanentes. Certes, un tel exercice demeure plus difficile face aux crises à évolution lente, car il est compliqué d'établir à l'avance la durée pour laquelle le niveau de prestation devra être ajusté, même si une compréhension de la saisonnalité peut aider à planifier les périodes initiales d'assistance continue.



L'expansion horizontale est souvent nécessaire, à un degré ou à un autre, ce qui impose un défi important sur trois fronts : le ciblage, les prestations et la communication avec les bénéficiaires. L'expansion verticale profite uniquement à ceux qui sont déjà dans un programme et souvent la population touchée par une crise n'est pas tout à fait la même que celle qui est soutenue par les régimes de

protection sociale (voir le Tableau 1). Par conséquent, une expansion horizontale est parfois nécessaire. Cependant, l'expansion vers de nouveaux groupes de population nécessite une approche flexible pour identifier et sélectionner ceux qui sont dans le besoin (comme discuté dans la section 3.2.1) et de leur porter assistance (voir la section 3.2.2). Les considérations ci-dessus relatives à la communication avec la population sont également valables pour les expansions horizontales, car l'intégration temporaire des bénéficiaires pourrait être déroutante et entraîner des tensions sociales.



Bien que moins populaires, il existe des expériences d'acteurs humanitaires et d'organisations non gouvernementales (ONG) répondant aux systèmes de protection sociale existants (le type de réponse par « adossement » dans notre cadre) ou alignant des parties de leur intervention sur un programme gouvernemental existant ou futur (appelé « alignement implicite »). Ces

stratégies permettent aux acteurs humanitaires et aux ONG non seulement de répondre à des besoins urgents, mais aussi de renforcer les systèmes gouvernementaux. De plus, du point de vue

¹⁰ Le Couloir sec s'étend du Chiapas, au sud du Mexique, jusqu'au Costa Rica et couvre une bande le long du Guatemala, du Salvador, du Honduras et du Nicaragua.

¹¹ Le mandat du CONRED est en cours de révision.

du gouvernement, ces stratégies de réponse peuvent aider à aligner l'aide humanitaire internationale sur la stratégie d'intervention nationale. En Équateur, par exemple, le PAM a acheminé son soutien à travers le système national de protection sociale pour compléter la réponse du gouvernement au séisme de 2016 (Beazley, 2017a). Au Guatemala, le PAM s'est appuyé sur les systèmes administratifs de protection sociale existants pour faire face à la sécheresse prolongée dans le Couloir sec (Solórzano, 2017). Dans le cas d'Haïti, malgré le rôle important des acteurs humanitaires et des ONG dans la réponse aux urgences, l'absence de systèmes forts de protection sociale limite la possibilité de les associer. Cependant, cela crée une opportunité pour une réponse par alignement implicite (OPM, 2017).

La stratégie d'adossement consiste également à ce que le gouvernement établisse sa propre réponse en se greffant sur les systèmes et les processus de protection sociale.

Dans certains cas, cette stratégie peut mener à l'utilisation de tous les systèmes et processus d'un même programme, ce qui dans la pratique est une sorte d'expansion horizontale, mais avec un programme doté d'un nouveau nom et d'une temporalité définie. Cette stratégie vise à éviter les confusions auxquelles les expansions horizontales sont exposées, où dans le même programme coexistent des bénéficiaires permanents ou à long terme avec d'autres temporaires (pendant la période de réponse et de relèvement). En Équateur, le gouvernement a utilisé les processus et les plateformes du système de protection sociale non contributif pour répondre au tremblement de terre de 2016. Il ne s'agissait pas d'une expansion horizontale des programmes existants, mais d'un nouveau programme d'intervention humanitaire basé sur la capacité existante (Beazley, 2017a).

Encadré 2: La réponse de l'Équateur au séisme de 2016 à travers le système de protection sociale

Le 16 avril 2016, l'Équateur a été frappé par un tremblement de terre de magnitude 7,8 sur l'échelle de Richter. Au moins 671 personnes ont été tuées, plus d'un million ont été touchées, environ 50 000 habitations ont été endommagées de façon permanente ou grave et près de 10 000 personnes déplacées ont dû être hébergées dans des abris officiels.

La réponse a impliqué un certain nombre de secteurs, y compris la protection sociale. Le Ministère de l'inclusion économique et sociale (MIES) a été mobilisé par le gouvernement ainsi que certains partenaires comme le PAM pour apporter de l'aide à la population touchée. Un mélange de différentes stratégies a été mis en place :

- **Expansion verticale**— les bénéficiaires des régimes non contributifs touchés par le séisme ont bénéficié d'avantages supplémentaires et temporaires.
- **Expansion horizontale**— le système de protection sociale non contributif a étendu sa couverture, enregistrant temporairement de nouveaux bénéficiaires.
- **Adossement** — Le PAM a canalisé sa réponse humanitaire à travers les systèmes de protection sociale du gouvernement. Après le tremblement de terre, le gouvernement a signé un protocole d'accord avec le PAM, qui prévoyait un montant total de 8,1 millions de dollars, entre autres, pour soutenir la réponse en espèces.

L'assistance en espèces était efficace et innovante, mais pas si opportune pour plusieurs raisons. Le MIES a fourni l'aide financière aux familles touchées à travers deux programmes : *Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación* (ou Bono AAA soit allocation de placement familial, de location et de pension alimentaire) et *Bono de Alimentación Rural* (pension alimentaire en milieu rural), comme décrit ci-dessous.

Bono AAA

Exigences

- Seules les familles enregistrées dans le registre national, le *Registro Único de Damnificados (RUD)*¹², étaient éligibles.
- Les familles bénéficiaires devaient en faire la demande et signer un accord avec la famille d'accueil ou le propriétaire.

Avantages

- Les familles d'accueil recevant des familles touchées pouvaient percevoir 135 \$ US par mois pendant six mois plus 15 \$ US pour les services publics – *Bono de Acogida* (allocation de placement familial).
- Les locataires accueillant les familles touchées pouvaient percevoir 135 \$ US par mois pendant six mois – *Bono de Alquiler* (allocation de location).
- Les familles sinistrées qui louaient ou vivaient avec des familles d'accueil pouvaient percevoir 100 \$ US par mois pendant trois mois – *Bono de Alimentación* (pension alimentaire).

Bono de Alimentación Rural (pension alimentaire en milieu rural)

Exigences

- Seules les familles inscrites au RUD étaient éligibles.

Avantages

- Les familles éligibles avaient droit à 100 \$ US par mois pendant trois mois.

Environ 42 000 familles sinistrées ont été prises en charge grâce aux transferts monétaires. Tel que rapporté le 29 mars 2017 par le MIES, environ la moitié des personnes concernées ont reçu le *Bono de Alimentación* et l'autre moitié le *Bono de Alimentación Rural*.

Les principaux défis rencontrés concernaient les difficultés de collecte et de traitement des données du RUD, l'attribution de nouvelles responsabilités financières et administratives et l'adaptation de la plateforme informatique. Le Bono AAA a été conçu par le MIES un mois après le tremblement de terre, soit le 19 mai, et le RUD a été pleinement opérationnel vers la fin du mois de juillet. Le MIES a commencé à transférer le Bono AAA aux familles éligibles vers la fin du mois de mai, mais la plupart des transferts ont été effectués en juillet et en août, une fois le RUD achevé.

Source : Beazley (2017a)

3.1.3 Par régime de protection sociale

Lorsqu'ils utilisent le système de protection sociale pour faire face aux situations d'urgence, les pays s'appuient sur les systèmes et programmes existants avec une couverture relativement large et une capacité administrative plus forte. Selon le contexte, cela peut signifier l'expansion d'un programme de transferts monétaires conditionnels et/ou d'un régime d'assurance sociale, ou de repas scolaires. Alors que dans un pays la réponse la plus efficace pourrait impliquer l'expansion d'un programme, dans un autre, cela pourrait signifier l'expansion d'un programme différent ou même ne pas impliquer le secteur de la protection sociale du tout.

Concernant les différents régimes de protection sociale utilisés en guise d'interventions d'urgence, **l'assistance sociale en numéraire est le type le plus répandu.** Plusieurs raisons l'expliquent. Premièrement, les données mondiales ont montré que les transferts monétaires sont associés à des effets positifs dans différents domaines, allant de la réduction de la pauvreté et des inégalités au renforcement de l'autonomisation et de la dignité, à la promotion des droits sociaux et autres. Deuxièmement, à mesure que les systèmes de protection sociale évoluent dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ils ont tendance à s'appuyer davantage sur des systèmes (contributifs et non contributifs) fondés sur les transferts monétaires et moins sur d'autres types.

¹² Registre des ménages affectés.

Par conséquent, une grande partie de la capacité administrative a été construite au fil des années pour la gestion des transferts monétaires à destination des pauvres, ce qui peut être fait dans les interventions d'urgence. Troisièmement, il existe des raisons administratives d'opter pour une intervention en espèces lorsque les marchés fonctionnent : il est plus facile administrativement et logistiquement de distribuer de l'argent que de la nourriture, cela peut stimuler l'économie et les marchés locaux et permettre aux bénéficiaires d'acheter ce dont ils ont besoin.

Encadré 3: Les avantages liés aux transferts monétaires

Les transferts monétaires sont de plus en plus au centre des politiques de protection sociale dans le monde en développement et il y a eu une croissance exponentielle des transferts monétaires au cours des 15 dernières années, comme cela a été largement documenté (Fiszbein et Schady, 2009). Cette tendance est restée soutenue ces dernières années en partie à cause d'une expansion généralisée en Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 2014). Globalement, le nombre de pays mettant en œuvre ces programmes est passé de 27 en 2008 à 52 en 2013 (Banque mondiale, 2014). Cette croissance a été soutenue par des preuves substantielles ; un grand nombre d'évaluations ont montré des effets positifs de l'aide sociale dans différents domaines (Bastagli *et al.* 2016 ; DFID, 2011 ; Banque mondiale, 2014). Cependant, les transferts monétaires et les coupons restent une petite partie de l'aide humanitaire (1,2 à 1,5 milliard de dollars ou 5 à 6 %), même s'ils sont souvent plus efficaces que l'aide en nature (Overseas Development Institute, 2015).

Certains des avantages des transferts monétaires sont décrits ci-dessous :

Réduction de la pauvreté : Il a été prouvé qu'avec une valeur, une durée, une fréquence et un échéancier adéquats, les transferts monétaires peuvent réduire la pauvreté financière. Des preuves substantielles établissent un lien entre les transferts monétaires et l'augmentation de la consommation des ménages. Bastagli *et al.* (2016) ont recensé 35 études sur des programmes de transferts monétaires rapportant les impacts sur les dépenses totales des ménages, 26 d'entre elles démontrant au moins un impact significatif et 25 constatant une augmentation des dépenses totales.

Sécurité alimentaire et nutrition : Les évaluations suggèrent que les transferts monétaires augmentent l'apport alimentaire des ménages en accroissant les dépenses alimentaires et peuvent améliorer la nutrition en permettant l'accès à des aliments plus diversifiés et de meilleure qualité. Toutefois, les transferts monétaires devraient être considérés comme un des éléments d'une approche globale de la lutte contre la malnutrition, y compris l'accès à la nourriture et d'autres interventions complémentaires (Bailey et Hedlund 2012).

L'inégalité des revenus : Les transferts monétaires peuvent aider à réduire l'inégalité des revenus si les caractéristiques clés du contexte, de la conception à la mise en œuvre sont en place. Au Brésil, par exemple, le programme de transferts monétaires *Bolsa Família* a été responsable d'une baisse du coefficient Gini entre 1995 et 2004 (DFID, 2011).

Flexibilité et choix : L'un des principaux avantages des transferts monétaires est que les bénéficiaires décident comment et quand dépenser l'argent, augmentant ainsi leur indépendance. Les preuves tirées du Programme sur les moyens de subsistance et le relèvement économique dans le nord de l'Ouganda (LEARN) d'*Action contre la Faim* montrent que l'impact des transferts monétaires inconditionnels peut être nettement supérieur à celui des projets comparables en nature ou en coupons, car les bénéficiaires sont libres de choisir comment dépenser l'argent au moment de la réception (Pietzsch, 2011). Dans la réponse humanitaire, **transferts monétaires à usages multiples** représente des transferts monétaires sans restriction qui placent le choix du bénéficiaire et la hiérarchisation de ses besoins au premier plan de la réponse humanitaire. Ils constituent la modalité de l'aide destinée à offrir aux personnes touchées par la crise le maximum de flexibilité, de dignité et d'efficacité en fonction de leurs besoins divers (UNHCR *et al.*, 2015).

Droits sociaux et dignité : Beaucoup considèrent que les transferts monétaires garantissent davantage le respect de la dignité des bénéficiaires que la réception de biens en nature, car ils reconnaissent les bénéficiaires comme des participants actifs au bien-être de leur famille après une catastrophe (Creti et Jaspars, 2006; UNICEF, 2015). Certains programmes de transferts monétaires s'inspirent d'une reconnaissance formelle des droits sociaux. Par exemple, la loi indienne Mahatma Gandhi sur la garantie de l'emploi rural en Inde reconnaît le droit au travail en fournissant au moins 100 jours d'emploi salarié de travail manuel non qualifié. De même, le programme *Bolsa Família* au Brésil prône le droit à un revenu minimum pour les familles brésiliennes (Leisering et Barrientos, 2013).

Responsabilisation et aspects de genre : La disponibilité de l'argent donne aux ménages un sentiment de responsabilité retrouvée malgré la précarité de leur situation immédiate. Il existe des preuves que les pensions sociales en Namibie et au Lesotho ont améliorées le statut des personnes âgées sans famille, qui autrement auraient été isolées et exclues de la vie communautaire. En s'attaquant aux déséquilibres entre les sexes dans l'accès à l'éducation et en confiant directement l'argent aux femmes, les transferts monétaires peuvent également accroître leur pouvoir de négociation au sein des ménages et améliorer l'allocation des ressources au développement humain au sein du ménage selon les preuves fournies par *Prospera* au Mexique et *Bolsa Família* au Brésil (DFID, 2011; Bastagli *et al.*, 2016).

Réduction des stratégies d'adaptation négatives : En cas d'urgence, les ménages vendent parfois leurs outils de production pour couvrir leurs besoins de consommation immédiats. Cela augmente leur vulnérabilité future et le risque de tomber dans le piège de la pauvreté. Les transferts monétaires peuvent éviter ces stratégies d'épuisement des actifs en fournissant un soutien de lissage de la consommation. De plus, les bénéficiaires de transferts monétaires réguliers augmentent leur solvabilité au sein de leur communauté et peuvent leur donner accès à des prêts informels pour répondre à leurs besoins de consommation en cas d'urgence (Solórzano 2016).

Stimuler les économies locales : Dans certains contextes, les transferts monétaires peuvent contribuer à réactiver les marchés et l'économie locale (ODI, 2015).

Enfin, il convient de noter que les allégations à l'effet que les transferts monétaires soient largement utilisés pour acheter de l'alcool et du tabac ne sont pas fondées. Evans et Popova (2014) ont examiné 30 études sur les programmes de transferts monétaires en Amérique latine, en Afrique et en Asie et ont montré que **les transferts ne sont pas toujours utilisés pour les produits de tentation** dans ces différents environnements, indépendamment des conditions en présence.

Sources : Bailey et Hedlund (2012), *Bastagli et al.* (2016), Creti et Jaspars (2006), DFID (2011), Evans et Popova (2014), Fiszbein et Schady (2009), Leisering et Barrientos (2013), ODI (2015), Pietzsch (2011), Solórzano (2016), UNHCR *et al.* (2015) et UNICEF (2015).

Les programmes de cantine scolaire ont également été utilisés dans les réponses d'urgence, la plupart du temps en raison de leur ample couverture et de leurs systèmes de prestation intégrés. Au Nicaragua, au Honduras et en Haïti, par exemple, les cantines scolaires ont connu une expansion verticale (à travers, par exemple, des rations alimentaires supplémentaires ou la fourniture de repas pendant les vacances scolaires) en réponse aux chocs climatiques (Beazley *et al.* 2016). En temps de crise, en plus de fournir de la nourriture directement aux enfants et à leurs familles (s'ils intègrent une ration à emporter), ces programmes peuvent également décourager les stratégies d'adaptation négatives. Ils ont le potentiel à la fois de lutter contre la faim à court terme et de soutenir la nutrition grâce à des aliments enrichis en micronutriments, et ils incitent les familles pauvres à garder leurs enfants à l'école pendant les périodes de crise. Cependant, les repas scolaires ne bénéficient qu'aux ménages ayant des enfants d'âge scolaire qui vont à l'école et n'atteignent donc pas toutes les familles touchées. Cela dit, il existe des moyens de soutenir ceux qui ne vont pas à l'école : les rations à emporter (fournies en nature ou sous forme de transferts monétaires) permettent de s'assurer que l'aide parvient aux autres membres du ménage, et même les familles sans enfants scolarisés pourraient recevoir l'aide si la procédure appropriée était mise en place au niveau communautaire.¹³ Cependant, le manque d'infrastructures – peut-être exacerbé par une perturbation en cas de crise – peut affecter la vitesse à laquelle un programme pourrait être adapté, tandis que les défis en termes de logistique, de signature d'accords entre les différents acteurs, l'approvisionnement à grande échelle des marchandises, le stockage et le transport ne doivent pas être sous-estimés, même dans le cas d'un programme de cantine scolaire fonctionnel (Bastagli, 2014).

Alors que les programmes de protection sociale liés à l'emploi font partie intégrante des systèmes de protection sociale en dehors de cette région (Inde, Éthiopie et Afrique du Sud entre autres), en ALC ceux-ci sont principalement utilisés comme intervention d'urgence en temps de crise. Des pays comme l'Argentine, le Chili, le Salvador, le Mexique, le Pérou et

¹³ Par exemple, engager la communauté scolaire (parents, enseignants, administrateurs, etc.) à contacter d'autres ménages affectés qui pourraient être temporairement incorporés dans le programme de transferts d'urgence.

l'Uruguay, notamment, ont mis en œuvre des programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre en réponse à des crises économiques ou naturelles (Beazley *et al.* 2016). Il y a trois raisons principales pour lesquelles les programmes de travaux publics ont été aussi populaires dans les interventions d'urgence : l'auto-ciblage réduit les coûts administratifs, les exigences du travail rendent ces programmes plus acceptables et les éléments de création et de réhabilitation des actifs sont particulièrement utiles en cas de catastrophe. Toutefois, la mesure selon laquelle ces aspects sont toujours de mise est quelque peu discutable et les programmes de travaux publics efficaces requièrent beaucoup de ressources et sont difficiles à mettre en œuvre.

Bien qu'en principe l'assurance sociale soit conçue pour agir comme un stabilisateur automatique à la suite d'une crise, il existe un certain nombre de contraintes qui limitent l'utilisation de ces systèmes dans les interventions d'urgence. Il s'avère toutefois que la couverture reste assez faible, en particulier la couverture des pauvres, et le revenu provenant des contributions diminue pendant les crises, rendant ce type de réponse d'autant plus complexe et difficile à mettre en place. Malgré ces limites, il existe dans la région quelques expériences d'expansion verticale de l'assurance sociale en réponse à des situations d'urgence dans des pays comme l'Argentine, le Brésil, le Costa Rica, la République dominicaine, le Salvador, les Bahamas et l'Uruguay (Beazley *et al.* 2016). En raison de la nature contributive des régimes d'assurance sociale, il est très rare de voir les gouvernements étendre leur couverture en réponse aux situations d'urgence.

Des subventions aux aliments et au carburant ont souvent été créées ou développées en réponse à des crises économiques (Coady *et al.*, 2015). Elles sont généralement mises en œuvre pour protéger la population contre les hausses de prix internationales, et elles sont souvent perçues comme temporaires. Cependant, les gouvernements peuvent trouver politiquement difficile d'éliminer les subventions même après la baisse des prix internationaux. Ces transferts ont traditionnellement pris la forme de subventions à l'offre de produits ayant donc des effets régressifs, la majeure partie des bénéficiaires revenant à ceux qui ont les niveaux de consommation les plus élevés. Plus récemment, des pays ont commencé à mettre en œuvre des subventions à la demande, c'est-à-dire des subventions aux utilisateurs / consommateurs dans le but de cibler les transferts vers ceux qui en ont besoin et de réduire le coût global des subventions (Coady *et al.* 2015 ; Inchauste et Victor, 2017). Certains pays, comme l'Argentine, le Brésil, le Chili, la République dominicaine et l'Uruguay, se sont adossés aux systèmes de ciblage de la protection sociale (par exemple les registres sociaux) pour atteindre ceux qui en ont besoin.

La plupart des réponses aux catastrophes impliquent des transferts en nature. Toutefois, ce soutien est plus souvent fourni par le secteur de la protection civile que par l'extension des systèmes de protection sociale existants. Comme dans d'autres cas, ce type de réponse dépend non seulement du type et de l'ampleur de la crise, mais aussi de la capacité des systèmes de protection sociale existants qui transfèrent un soutien en nature à se déployer rapidement. En République dominicaine, par exemple, les programmes *Plan Social* et *Comedores Económicos*, qui transfèrent principalement des aliments, des articles de base et des repas, ont considérablement augmenté leur spectre de réponse aux situations d'urgence récentes (Beazley, 2017b). *Comedores Económicos* dispose de cuisines mobiles qui ont permis d'offrir des repas aux personnes touchées par des catastrophes non seulement dans tout le pays, mais aussi de soutenir l'intervention d'urgence en Haïti, au cas où cela serait nécessaire.

Enfin, il n'existe qu'une poignée d'expériences dans l'expansion d'autres types de régimes de protection sociale, comme le transfert de coupons ou l'exemption de frais en cas d'urgence. (Beazley *et al.*, 2016). Ces régimes ont des dépenses moindres¹⁴ et nécessitent moins de capacité administrative que d'autres types de régimes comme les transferts monétaires ou les cantines scolaires.

¹⁴ Voir Banque mondiale (2015).

3.2 État de préparation du système

Notre cadre théorique considère l'état de préparation du système de protection sociale selon trois aspects de la conception et de la mise en œuvre des programmes qui sont essentiels pour une réponse rapide et efficace : le **système de ciblage**, le **système de prestation**, la **coordination et le financement**.

3.2.1 Système de ciblage et de gestion de données

Dans cette sous-section, nous abordons deux aspects importants liés à l'identification des bénéficiaires : les mécanismes de ciblage et la gestion des données.

Mécanismes de ciblage



Les mécanismes de ciblage de la protection sociale ont été largement conçus dans le but d'atteindre les familles en situation de pauvreté chronique. Ils s'appuient généralement sur l'utilisation de registres administratifs et d'enquêtes périodiques auprès des ménages. Ils ont donc une capacité limitée à capter les effets des crises soudaines.

Les programmes de protection sociale ont tendance à s'appuyer sur une variété de mécanismes, y compris le ciblage démographique et géographique et le ciblage de la pauvreté. Beaucoup de ces mécanismes sont conçus pour détecter des conditions établies comme, par exemple, la pauvreté chronique ou l'appartenance à un certain groupe d'âge. Ils ne sont donc pas conçus comme étant des outils capables de détecter des changements soudains dans le niveau de vie des ménages et leurs moyens de subsistance. Cependant, les réponses initiales aux situations d'urgence pourraient utiliser les données de ciblage existantes selon un ensemble défini de critères pour compléter les prestations existantes ou étendre la couverture.

Seuls quelques pays ont développé des mécanismes de ciblage de protection sociale pour les interventions d'urgence. Un exemple de cette activité préparatoire clé au Chili est la *Ficha Básica de Emergencia* (FIBE), qui est utilisée pendant les situations d'urgence pour identifier les ménages touchés par des catastrophes naturelles ou d'origine humaine aux niveaux local, provincial, régional ou national. Les informations recueillies grâce au FIBE viennent en appui à la prise de décision au niveau gouvernemental pour l'octroi d'assistance aux populations affectées.

Peu de programmes ont des protocoles de ciblage qui peuvent être temporairement révisés ou des règles et des exigences qui sont assouplies en cas de crise. Le programme colombien *Familias en Acción*, doté de manuels opérationnels qui décrivent les modifications de programmes liés aux situations d'urgence et les implications connexes pour la mise en œuvre, fait figure d'exception. Cela comprend la définition du rôle du programme dans le cadre d'un plan de contingence ou d'une loi d'intervention en cas de catastrophe, le lien au réseau des institutions impliquées dans la réponse aux crises et le financement d'urgence, ainsi que la réglementation et les procédures spécifiques pour l'adaptation des programmes, tels que la levée du caractère conditionnel (Bastagli, 2014). Les règles de ciblage de programmes, créées pour des objectifs différents de la réponse d'urgence, peuvent diminuer leur impact en cas de crise. Par exemple, le programme mexicain de transferts monétaires conditionnels *Prospera* est utilisé uniquement dans des endroits où les services de santé et d'éducation sont opérationnels, conformément aux conditionnalités que les bénéficiaires doivent respecter. En 2012, une forte sécheresse a eu un très fort impact sur les communautés autochtones du nord du pays. Cependant, alors qu'ils avaient des taux très élevés de pauvreté chronique, lorsque *Prospera* a été déployé afin de soutenir les familles affectées, ces communautés n'ont pas été ciblées parce qu'elles ne disposaient pas de l'infrastructure sociale appropriée sur laquelle des conditionnalités pouvaient être appliquées (Solórzano, 2015). Ces problèmes ont depuis été reconnus et les directives

opérationnelles actuelles envisagent la suspension des conditionnalités dans le cas où l'état d'urgence serait déclaré.

Gestion des données

Les registres sociaux, de plus en plus populaires dans la région et ailleurs, ne sont généralement pas conçus pour identifier les populations exposées aux chocs, bien que cela ne signifie pas qu'ils ne peuvent pas fournir des données utiles pour les interventions d'urgence. (Barca, 2017). Une exception notable est l'Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (Indice de Vulnérabilité aux Chocs Climatiques : IVACC) en République dominicaine, qui fait partie du registre social appelé *Sistema Unico de Beneficiarios* (Système unique de bénéficiaires : SIUBEN). L'IVACC calcule la probabilité qu'un ménage donné puisse être affecté par des chocs climatiques, ce qui est exploré plus en détail dans l'encadré 6.

Le type de données collectées n'est pas le seul facteur qui affecte l'utilité des registres dans les réponses d'urgence, il y a aussi la façon dont les données sont collectées. Les registres sociaux recueillent généralement des données soit par recensement, comme en Équateur, ou à la demande, ou une combinaison des deux comme au Chili, au Brésil et en Colombie (Barca, 2017). **L'enregistrement sur la base d'un recensement** implique une approche à forte intensité de main-d'œuvre par laquelle tous les ménages d'une zone sont interviewés à des intervalles définis. Cette approche a de meilleures chances d'atteindre les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables, qui sont moins informés et plus stigmatisés, et a l'avantage de pouvoir combiner la visite de contrôle / vérification au cours du processus de recensement sans nécessiter de visites supplémentaires. Cependant, les réenregistrements sont très coûteux et souvent reportés, et par conséquent les registres ont tendance à représenter un instantané statique des circonstances socio-économiques à un moment donné. **L'enregistrement à la demande** compte sur les ménages pour se rendre à un bureau d'aide sociale local pour s'inscrire et demander des prestations. Les approches modernes de l'enregistrement à la demande comprennent l'utilisation d'applications en ligne ou d'applications de téléphonie mobile. Ce type de processus de collecte de données a des coûts totaux inférieurs en raison de l'auto-sélection, est dynamique, permet une entrée continue et est plus facile à mettre à jour. Cependant, les pauvres peuvent ne pas participer pour diverses raisons : ils peuvent manquer d'informations, craindre la stigmatisation ou avoir des difficultés d'accès aux bureaux d'enregistrement. Les coûts afférents à cette l'auto-sélection sont susceptibles d'être plus élevés si les travailleurs sociaux doivent vérifier (par des visites à domicile) les informations fournies, de même que l'enregistrement peut être un processus lent impliquant de longues files d'attente, une machine bureaucratique et un vaste réseau de personnel est requis au niveau local. Bien que l'enregistrement sur demande semble plus approprié pour la saisie d'informations à jour, ce qui est nécessaire pour le ciblage dans les interventions d'urgence, les recensements ont donc également le potentiel d'y parvenir s'ils sont effectués fréquemment. Une combinaison des deux, et l'intégration des données avec d'autres sources peuvent améliorer la qualité de l'information disponible pour la prise de décision.

Une plus grande intégration des systèmes d'information, associée à de solides processus de collecte de données, peut augmenter la capacité de réponse d'un système. L'intégration des systèmes permet la circulation et la gestion de l'information dans le secteur de la protection sociale et parfois au-delà. Quelques pays de la région – généralement ceux qui ont des systèmes de protection sociale plus solides – ont investi dans l'intégration de leurs bases de données. En Argentine, par exemple, pays doté d'un système de protection sociale à couverture élevée, de mécanismes de prestation établis et de systèmes assez bien intégrés, le gouvernement a réagi à plusieurs catastrophes récentes en augmentant rapidement les prestations non contributives et contributives sur une base temporaire (Beazley et al.2016).

3.2.2 Système de prestation



Les expériences analysées dans cette étude suggèrent **qu'il existe peu de planification en ce qui concerne l'adaptation ex ante de mécanismes de prestation existants ou le développement de nouveaux mécanismes en amont d'une crise**. En pratique, la plupart des réponses aux crises par le biais de la protection sociale ont entraîné des expansions verticales ou horizontales des régimes existants, les rendant ainsi dépendants des mécanismes de prestation.

Il existe plusieurs défis eu égard aux mécanismes de prestation. En cas d'urgence, plusieurs problèmes peuvent survenir, allant des coupures de courant et des routes bloquées aux personnes ayant perdu leurs cartes / identifiants de programme. Les programmes réactifs doivent prévoir de tels événements et tester le mécanisme de prestation en amont de la crise autant que possible.

Les systèmes de paiement électronique sont de plus en plus utilisés dans les interventions d'urgence dans la région et ailleurs. Ces systèmes sont également bien établis dans de nombreux programmes de protection sociale dans la région, permettant ainsi aux gouvernements d'atteindre une grande partie des populations pauvres et vulnérables. **L'utilisation généralisée des paiements électroniques pour la protection sociale basée sur les transferts monétaires offre une occasion pour des réponses d'urgence rapides et efficaces (voir encadré 4).** Bien que prometteuse, l'expansion horizontale des systèmes de paiement en espèces avec des mécanismes de paiement électronique est difficile, à moins que des systèmes aient été mis en place pour les personnes identifiées comme étant non bénéficiaires (comme au Kenya par exemple) ou soient dotés d'une grande portée leur permettant de facilement inclure de nouveaux bénéficiaires (comme en Équateur par exemple – voir Beazley, 2017a).

Encadré 4: L'utilisation des transferts électroniques dans les interventions d'urgence

Il est de plus en plus établi que les systèmes de paiement électronique ont le potentiel de constituer un transfert plus efficace et plus fiable dans le cadre des paiements en espèces. Presque **50 % des programmes de transferts sociaux lancés à l'échelle mondiale dans la première décennie des années 2000** (principalement dans les pays à revenu intermédiaire) utilisent des paiements électroniques (Smith *et al.*, 2011). Ceux-ci permettent de transférer l'argent du compte bancaire du gouvernement vers les comptes bancaires ou les téléphones mobiles des destinataires. Les preuves émanant de 25 programmes de transferts monétaires dans 11 pays ayant utilisé des systèmes de paiement électronique (*ibid.*) montrent que les principaux avantages comparatifs sont les suivants :

1. amélioration de la sécurité du personnel et des bénéficiaires ;
2. fuites réduites ;
3. amélioration de la réconciliation et du contrôle des dépenses ;
4. plus grande rapidité et efficacité des transferts ;
5. réduction des coûts pour l'agence et le destinataire ;
6. potentiel d'avoir des impacts plus importants pour le destinataire.

Les paiements faits manuellement demeurent moins efficaces notamment parce qu'ils augmentent les risques corollaires aux transferts, détournent le personnel de ses principales responsabilités et revêtent des coûts cachés.

Parmi les **principaux défis auxquels** la mise en place des paiements électroniques fait face, citons le manque d'expérience préalable en matière de technologie, de mauvais réseaux et infrastructures ou des perturbations graves sur ceux-ci en cas d'urgence, de faibles niveaux d'alphabétisation, et le manque de moyens des partenaires de mise en œuvre. O'Brien *et al.* (2013) ont constaté que les transferts électroniques ne sont pas systématiquement moins chers que les transferts manuels. Les systèmes de transferts électroniques entraînent des coûts beaucoup plus élevés au démarrage, en particulier lors de la première mise en œuvre, et ne permettent de réduire les coûts de décaissement que plus tard. Ainsi, ce n'est qu'après plusieurs transferts que la réduction des coûts récurrents commence à l'emporter sur les coûts ponctuels élevés. Il se peut qu'un programme ne puisse atteindre ce meilleur rendement coût-

efficacité que bien après la fin de l'urgence. En conséquence, **les systèmes de paiement électronique sont susceptibles d'être plus rentables lorsqu'ils sont créés et utilisés pour des programmes de protection sociale courants, puis utilisés en réponse à des situations d'urgence.**

Ainsi, **l'utilisation répandue des moyens de paiement électronique pour la protection sociale en espèces dans la région ALC offre une occasion de réagir rapidement et efficacement aux situations d'urgence.** Parmi les pays dotés de systèmes de paiement électronique figurent: l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Honduras, le Mexique, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et l'Uruguay (Proyecto Capital, 2017).

Source : O'Brien *et al.* (2013), Proyecto Capital (2017), Smith *et al.* (2011) et Villada (2013).

En matière de paiements électroniques, les services financiers mobiles restent une solution très prometteuse en raison d'une capacité de diffusion très large et de coûts plutôt faibles. Ce sera probablement à l'avenir la technologie employée par de nombreux programmes de protection sociale. Quelques pays ont déjà commencé à utiliser cette technologie. Le programme DaviPlata colombien en est un bon exemple ; les transferts sont effectués par téléphone mobile à certains bénéficiaires de *Familias en Acción*. L'Équateur teste par ailleurs actuellement l'utilisation de cette technologie dans le programme *Bono de Desarrollo Humano*. Cependant, l'utilisation et l'évaluation des services financiers mobiles au sein de programmes de protection sociale à grande échelle dans la région sont encore limitées, de même que leur rôle dans l'intervention d'urgence.¹⁵

3.2.3 Coordination et financement



En ce qui concerne la coordination, les secteurs de la protection sociale et de la protection civile fonctionnent en parallèle dans la plupart des pays d'ALC, avec une interaction limitée dans la pratique, même lorsque des mécanismes de coordination officiels sont en place. Malgré une prise de conscience accrue de

l'importance de cette coordination et de certaines initiatives, à l'instar des comités interministériels, il s'agit encore d'un domaine naissant. Un exemple de coordination interministérielle est le SINAPRED au Nicaragua. Cet organe est chargé de la prévention, de l'atténuation et de la réponse aux catastrophes. Il est dirigé par la Présidence et intégré dans tous les ministères concernés, ce qui montre une approche multidimensionnelle de la réponse aux crises. De plus, le SINAPRED dispose de comités à tous les niveaux, tant d'un point de vue local que national, permettant ainsi d'améliorer la coordination verticale. Un autre cas est l'accord de collaboration récemment signé entre *Prospera* et la Protection civile au Mexique, qui vise à soutenir les actions de protection civile en fournissant des informations et des formations aux bénéficiaires.

Les stratégies nationales d'intervention en cas d'urgence tendent à établir des mécanismes de coordination à divers niveaux, tels que les centres d'« opérations d'urgence ». Le degré de participation du secteur de la protection sociale à ces mécanismes de coordination diffère d'un pays à l'autre, bien que certaines expériences récentes aient montré que ces mécanismes peuvent être remis en cause par des urgences de moyenne et de grande envergure (voir études de cas).

Une bonne pratique consiste à établir la responsabilité de la protection civile à la présidence ou au ministère de l'Intérieur, car cela contribue à renforcer sa transversalité et à centraliser la coordination au plus haut niveau, comme au Chili ou au Mexique. Cependant, dans de nombreux pays, la responsabilité se trouve au ministère de la Défense afin d'assurer le lien entre l'intervention d'urgence et la défense civile.

¹⁵ En effet, parmi les 11 pays ayant des programmes de transferts monétaires soutenus par Proyecto Capital, qui favorise le lien entre protection sociale et inclusion financière, seuls deux d'entre eux (le Paraguay et la Colombie) utilisent la technologie mobile (Fundación Capital, nd).

Comme pour les gouvernements, les partenaires sont généralement divisés entre ceux qui apportent un soutien à la création ou au renforcement des systèmes de protection sociale (« acteurs du développement ») et ceux qui répondent aux situations d'urgence (« acteurs humanitaires »). La coordination entre ces deux secteurs est également limitée, leurs objectifs, échéanciers, délais et mesures incitatives étant parfois conflictuels. Il existe également des acteurs internationaux dont le soutien prend la forme d'une assistance technique et qui peuvent parfois jouer un rôle important dans la création de passerelles entre différents acteurs.

Financement

Selon les résultats de la recherche, il existe un manque d'expérience dans le développement d'instruments pour financer une protection sociale réactive aux crises.

Dans ce contexte, il est rare de trouver des systèmes et programmes de protection sociale dotés de fonds de prévoyance pour les interventions d'urgence. Le *Programa de Empleo Temporal* du Mexique (PET) fait figure d'exception. Celui-ci est supervisé par le *Secretaría de Desarrollo Social* (Ministère du Développement social) et mis en œuvre par plusieurs ministères sectoriels (Transports, Environnement et Travail). Le *Secretaría de Gobernación* (Ministère de l'Intérieur) est chargé de coordonner la réponse institutionnelle aux catastrophes naturelles et de gérer un fonds national d'urgence pour les catastrophes (FONDEN : Fonds pour les catastrophes naturelles) auquel tous les ministères d'exécution du PET doivent attribuer un pourcentage de financement. Une loi parlementaire précise les responsabilités de chaque partie et mandate le mécanisme de coordination.

Dans la pratique, les réponses apportées par le biais des systèmes de protection sociale ont surtout impliqué la réallocation des ressources budgétaires. Cependant, cela peut exercer une pression sur les dépenses publiques, étant donné la fréquence plus élevée et l'ampleur croissante des catastrophes (Hallegatte *et al.*, 2016).

Au-delà du secteur de la protection sociale, il existe cependant quelques expériences dans l'utilisation d'instruments de financement tels que l'assurance régionale, la réassurance privée et l'aide internationale :

- **La région des Caraïbes a établi le premier mécanisme d'assurance contre les catastrophes dans le monde et a montré des résultats positifs.** Le mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF) utilise l'assurance paramétrique pour fournir des liquidités à court terme afin de financer les interventions d'urgence et la reconstruction en cas de crise dans 16 pays des Caraïbes et d'Amérique centrale exposés à des tremblements de terre importants, à de fortes pluies et à des ouragans (*ibid.*). Ce type de mécanisme pourrait fournir des leçons très intéressantes pour la région et pourrait éventuellement être utilisé pour renforcer la protection sociale (voir encadré 5). Par exemple, le CCRIF a payé 20 millions de dollars américains et 7,7 millions de dollars américains après l'ouragan Matthew de 2016 et le tremblement de terre de 2010 (OPM, 2017).
- **Le Mexique est devenu le premier pays à revenu intermédiaire (PRI) à transférer une partie de son risque de catastrophe naturelle du secteur public aux marchés internationaux de la réassurance et des capitaux.** En 2006, FONDEN a émis une obligation catastrophe de 160 millions de dollars US pour transférer le risque de tremblement de terre au Mexique sur les marchés de capitaux internationaux. Malgré cela, il a été suggéré que la création de réserves supplémentaires pourrait être moins coûteuse

pour les gouvernements que l'utilisation de la réassurance ou des marchés financiers internationaux (Hallegatte *et al.*, 2016).¹⁶

- **Presque 30 % des transferts monétaires fournis par le gouvernement équatorien aux familles touchées par le séisme de 2016 ont été financés avec l'aide du PAM et de ses donateurs.**¹⁷ Il n'est pas rare que la capacité d'un pays à réagir aux catastrophes soit dépassée et, dans de telles circonstances, l'aide étrangère est essentielle. Cependant, le montant de l'aide financière disponible pour les PRI, y compris pour ceux de la région ALC, est généralement faible. Malgré le fait que ce sont ces pays qui aient émis la majorité des appels humanitaires en 2015, l'aide ne représente seulement qu'une petite proportion du PIB (Scott, 2015). Les augmentations de l'aide financière sont plus importantes pour les catastrophes majeures et pour les pays à faible revenu et ayant des capacités limitées de gestion des catastrophes (Hallegatte *et al.*, 2016). Le rôle de l'aide dans les PRI est sensiblement différent de celui des pays les moins avancés, qui dépendent souvent fortement de l'aide au développement. L'aide au développement, dans ces pays, est axée sur la mobilisation des ressources nationales et des formes d'investissement alternatives mais aussi sur l'investissement dans des domaines clés pour stimuler la croissance et la réduction des inégalités (Scott, 2015).
- **Au Pérou et dans les budgets nationaux annuels de la République dominicaine, il existe une provision de 1 % des recettes courantes pour les interventions d'urgence ou les imprévus.** Cependant, dans le cas de cette dernière, le montant total est rarement attribué (Beazley, 2017b). Au Pérou, cette disposition a permis au gouvernement de fournir des transferts ponctuels aux bénéficiaires des principaux systèmes non contributifs de paiements en espèces dans les zones touchées par les inondations de 2017 (Beazley, 2017c).

¹⁶ La structure actuelle de FONDEN est axée sur les mesures d'intervention et non sur la réduction et la prévention des risques liés aux catastrophes. Afin de rendre ces obligations plus liées à la réduction des risques de catastrophe, elles devraient être conçues pour financer les coûts supplémentaires de l'ajout de mesures de réduction des risques aux efforts de reconstruction que les compagnies d'assurance refusent actuellement de payer (Kellett *et al.*, 2014).

¹⁷ Le PAM a fourni 8 100 000 dollars US pour financer la réponse en espèces décrite dans l'encadré 2, tandis que le gouvernement a versé 20 147 255 dollars US jusqu'au 28 mars 2018, comme indiqué par le MIES.

Encadré 5: Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophes aux Caraïbes

En 2007, le CCRIF a été créé en tant que premier « pool » de risques multi-pays dans le monde et a été le premier mécanisme d'assurance à développer avec succès des politiques paramétriques soutenues par les marchés traditionnels et les marchés de capitaux. Il a été conçu comme un fonds régional contre les catastrophes pour les gouvernements des Caraïbes afin de limiter l'impact financier des ouragans et des tremblements de terre dévastateurs en fournissant rapidement une liquidité financière lorsqu'une police d'assurance est déclenchée.

Il fonctionne en combinant les avantages des réserves mises en commun des pays participants avec la capacité financière des marchés financiers internationaux. Il conserve une partie des risques transférés par les pays participants via ses propres réserves et transfère certains des risques sur les marchés de la réassurance lorsque cela est rentable. Cette structure se traduit par un instrument de financement des risques particulièrement efficace qui fournit aux pays participants des polices d'assurance dont le prix est moitié moins cher que celui qu'ils obtiendraient s'ils s'adressaient eux-mêmes au secteur de l'assurance.

Le mécanisme a été restructuré en une société de portefeuille distincte afin de faciliter l'expansion de nouveaux produits et de nouvelles zones géographiques. Celui-ci s'appelle désormais Société de portefeuille distinct CCRIF (CCRIF SPC). La nouvelle structure, dans laquelle les produits sont offerts à travers différents portefeuilles, permet une séparation totale des risques. En 2015, le CCRIF a signé un mémorandum d'accord avec COSEFIN – le Conseil des ministres des Finances de l'Amérique centrale, du Panama et de la République dominicaine – pour permettre aux pays d'Amérique centrale de rejoindre officiellement le mécanisme.

CCRIF SPC propose des politiques sur les séismes, les ouragans et les pluies tropicales aux gouvernements des Caraïbes et d'Amérique centrale. Son mécanisme d'assurance paramétrique lui permet de fournir des paiements rapides pour aider les états membres à financer leur intervention initiale en cas de catastrophe et à maintenir les fonctions gouvernementales de base après un événement catastrophique. Depuis sa création en 2007, le CCRIF SPC a versé plus de 100 millions de dollars à 12 de ses 17 pays membres, tous les paiements ayant été effectués dans les 14 jours suivant la crise (CCRIF SPC, 2017).

Pays membres du mécanisme : Anguilla, Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Bermudes, Îles Caïmans, Dominique, Grenade, Haïti, Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines, Trinité-et-Tobago, et les îles Turques et Caïques. Le Nicaragua est le premier gouvernement centraméricain à devenir membre du CCRIF.

Source : www.ccrif.org/

Tableau 1: Quels facteurs permettent aux systèmes de protection sociale d'être plus réactifs aux crises ?

| | |
|--|---|
| <p>Globalement</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Maturité du système, basée sur des systèmes, des processus et une capacité administrative plus robustes, une plus grande couverture, une plus grande variété de services et un niveau d'intégration plus élevé - Volonté politique de rendre le système de protection sociale plus réactif et de modifier les objectifs et la réglementation en cas de crise (par exemple, renoncer à la conditionnalité) - Personnel formé aux protocoles et procédures d'urgence |
| <p>Mécanismes de ciblage et gestion des données</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Systèmes de gestion de l'information solides et dossiers administratifs contenant des informations utiles sur de larges segments de la population (registres sociaux) - Plans d'urgence pour une mise à l'échelle rapide, par exemple pour l'enregistrement de nouveaux bénéficiaires - Plus grande intégration des systèmes d'information et solides processus de collecte de données - Protocoles en place pour réviser, assouplir ou supprimer temporairement les conditionnalités et les règles - Couverture de protection sociale liée aux indicateurs d'alerte précoce et de vulnérabilité (par exemple, tous les ménages dans des lieux vulnérables préenregistrés) - Enquêtes d'évaluation post-catastrophe développées au préalable incluant des questions pour permettre le ciblage des prestations sociales |
| <p>Systèmes de prestation</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Mécanismes de transfert testés et système de contingence (par exemple, en cas de coupure de courant) certifiés opérationnels en cas de catastrophe - Pré-inscription des ménages non bénéficiaires pour une expansion horizontale potentielle - Systèmes de paiement électronique en place (peuvent permettre d'atteindre rapidement les ménages touchés) - Grande portée du système bancaire, des services financiers mobiles, etc. |
| <p>Coordination et financement</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Stratégie d'intervention nationale forte et mécanismes de coordination interinstitutionnelle en place (y compris des protocoles d'accord, des stratégies conjointes, etc.), établis à un niveau très élevé et stratégique, afin de garantir leur transversalité et leur mise en œuvre. - Mécanismes d'échange et de partage de données et d'outils entre différents acteurs, y compris ceux de la coopération internationale (notamment les cartes de vulnérabilité, systèmes d'alerte précoce, registres sociaux, etc.). - Mécanismes financiers en place, avec des procédures administratives claires qui permettent un accès rapide aux ressources nécessaires pour soutenir l'intervention d'urgence |

4 Recommandations politiques – comment les systèmes de protection sociale peuvent-ils être plus réactifs aux crises ?

Dans cette section, nous fournissons des recommandations générales pour rendre les systèmes de protection sociale plus réactifs aux crises. Il est important de souligner que les politiques dépendent du contexte local, autant en termes de capacités existantes du système de protection sociale, du secteur de la protection civile et d'autres secteurs, que de la volonté politique de réformer les politiques publiques ainsi que de nombreux autres facteurs. Par conséquent, les recommandations ci-dessous devront être soigneusement évaluées en fonction du contexte de chaque pays et être détaillées par le biais de consultations dans le pays et de l'élaboration de feuilles de route spécifiques.

4.1 Réponse du système de protection sociale

Utiliser et adapter les mécanismes de protection sociale ou des programmes plus matures, dont la couverture est plus large et les processus administratifs sont mieux établis. Lors de l'adaptation des systèmes de prestation existants à la réponse d'urgence, il est nécessaire de s'appuyer sur des mécanismes performants dotés de niveaux de couverture élevés, au moins dans les zones à haut risque. De plus, il n'est pas nécessaire d'avoir un système de protection sociale efficace dans son ensemble. En effet, dans certains cas, un seul programme ou système opérationnel efficace (comme un registre ou un mécanisme de paiement) pourrait être suffisant pour répondre à travers le secteur social.

Prioriser les transferts monétaires. Dès lors que les marchés fonctionnent, et si le pays dispose d'un programme d'assistance sociale performant basé sur les transferts monétaires ou d'une infrastructure efficace pour le transfert de liquidités, l'argent présente dans ce cas des avantages comparatifs supplémentaires par rapport aux contributions en nature (voir encadré 3). Toutefois, ces modalités peuvent également être combinées. L'aide sociale en espèces a été le type de réponse de protection sociale le plus populaire face aux situations d'urgence dans la région ALC, où les marchés sont globalement bien intégrés et réactifs aux chocs. Les crises récentes, comme le tremblement de terre en Équateur, ont montré que les marchés peuvent être rapidement remis sur pied dans les zones touchées par une catastrophe lorsque la demande est rétablie. Les transferts monétaires contribuent à alimenter cette demande, mais la communication avec le secteur privé, avant et pendant une crise, est essentielle pour garantir que les marchés puissent être rétablis le plus rapidement possible.

Envisager l'utilisation d'autres systèmes de protection sociale à large couverture, tels que les programmes contributifs, les cantines scolaires et les travaux publics, qui ont été utilisés dans la région. Bien que l'aide sociale en espèces ait été l'option privilégiée pour une première réponse, l'adoption d'options alternatives pourrait être plus faisable et rentable selon le contexte (McCord, 2013a).

Combiner et/ou séquencer les différentes stratégies de réponse de la protection sociale, afin de parvenir à la réponse la plus rapide. Chaque réponse dépendra du type d'urgence, du contexte institutionnel et politique et du contexte général. Par conséquent, il n'existe pas de recette miracle pour choisir la meilleure stratégie de réponse. Ainsi, les expansions verticales et horizontales et les réponses d'adossement et d'alignement implicite peuvent être combinées ou séquencées afin de s'inscrire dans une stratégie de réponse plus globale.

Chaque fois que cela est possible, les acteurs humanitaires devraient envisager des options pour répondre à travers les systèmes de protection sociale du gouvernement. Dans

certain cas, mais pas toujours, il peut être plus efficace pour les acteurs humanitaires et les ONG d'utiliser les systèmes gouvernementaux existants (l'option « adossement » dans notre cadre conceptuel) ou d'aligner certaines parties de leur intervention sur un programme gouvernemental (« alignement implicite ») au lieu de mettre en place une réponse humanitaire parallèle. Ces stratégies permettent aux acteurs humanitaires et aux ONG non seulement de répondre à des besoins urgents, mais aussi de renforcer les systèmes gouvernementaux. De plus, du point de vue du gouvernement, ces stratégies de réponse peuvent les aider à aligner l'aide humanitaire internationale sur la stratégie d'intervention nationale. Cependant, il est important d'évaluer le contexte et d'éviter une situation dans laquelle l'aide humanitaire devient moins efficace et où les principes clés d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance seraient remis en question.

4.2 État de préparation du système

Investir dans le renforcement du système de protection sociale. Afin de jouer un rôle dans les interventions d'urgence, les systèmes et programmes de protection sociale doivent être assez forts pour s'acquitter de leurs mandats de base. Ce n'est qu'une fois cela réalisé qu'ils peuvent jouer un rôle efficace dans les interventions d'urgence.

Investir dans une méthode permettant de vérifier que les systèmes de protection sociale fonctionnent en cas de crise pour s'assurer qu'ils rempliront leur rôle en cas d'urgence. Avant de penser à étendre les systèmes de protection sociale, il est nécessaire de garantir qu'ils peuvent exercer leurs activités régulières dans des contextes d'urgence.

Ne pas surcharger les systèmes de protection sociale naissants. Malgré le caractère prometteur lié à l'utilisation de programmes de protection sociale réactifs face aux crises, il est important de ne pas imposer un fardeau supplémentaire aux systèmes et programmes faibles ou naissants qui ne parviendraient pas à s'acquitter de leurs mandats de base. Bien que le renforcement des systèmes puisse inclure des stratégies pour les rendre plus réactifs, ils n'ont pas vocation à être surchargés.

Adapter et régler le système de protection sociale pour répondre aux crises. Pour jouer un rôle efficace dans les situations d'urgence, les systèmes, programmes et/ou processus de protection sociale devraient être adaptés à l'avance et devraient être suffisamment flexibles pour réagir aux circonstances changeantes. Nous présentons ci-dessous quelques recommandations à cet égard.

Promouvoir un nouvel état d'esprit dans les secteurs de la protection sociale et de la protection civile. Les interventions d'urgence nécessitent un état d'esprit et des principes différents de ceux qui sont généralement à l'origine des systèmes de protection sociale créés pour la réduction de la pauvreté et/ou le soutien durant tous les stades de la vie. Les enjeux au centre des programmes d'assistance sociale en ALC – tels que la conditionnalité et la finesse du ciblage – peuvent également être moins pertinents dans une intervention d'urgence. En ce qui concerne la réponse aux crises, la rapidité d'exécution est généralement plus importante que la précision du ciblage, en particulier dans la première phase de l'assistance. Cela ne signifie pas que cette dernière n'est pas importante, mais plutôt qu'il y ait d'importants arbitrages à prendre en compte, particulièrement face à des crises soudaines et de grande ampleur.

Faire progressivement du système de protection sociale une partie intégrante de la réponse. Les systèmes de protection sociale peuvent contribuer à une réponse holistique aux crises. Il ne s'agit pas de remplacer les rôles du secteur de la protection civile ou d'autres, mais plutôt de les rendre complémentaires, en s'appuyant sur une approche holistique intégrant différents secteurs. Pour ce faire, il s'agira d'établir une stratégie d'intervention nationale

impliquant différents secteurs, aux rôles et responsabilités clairement définis, et des stratégies pour l'articulation intersectorielle nécessaire.

En se basant sur la stratégie de réponse globale, **élaborer des scénarios et des plans d'urgence pour la réponse de la protection sociale à différentes crises**. Le rôle de la protection sociale doit également être déterminé par les objectifs de la stratégie de réponse.

4.2.1 Système de ciblage

Mécanismes de ciblage

La préparation et l'adaptation des mécanismes de ciblage existants – ainsi que la création éventuelle de nouveaux mécanismes – sont d'une importance primordiale pour une réponse efficace à travers le système de protection sociale. Le principal défi reste que les autorités puissent prendre des décisions relativement rapides et éclairées en cas d'urgence sur les personnes devant être assistées. Selon le type et l'ampleur de la crise, la collecte de données pendant l'urgence est lourde et entraîne des retards dans l'acheminement de l'aide.

Élaborer des protocoles d'urgence et adapter les systèmes de ciblage et/ou les règles du programme pour des potentielles expansions. Au niveau du programme, des protocoles pour réviser temporairement, assouplir ou supprimer les conditions et les règles peuvent être mis en place pour permettre des expansions. Cela doit être complété par des procédures d'urgence visant à enregistrer de nouveaux bénéficiaires (s'ils ne sont pas préenregistrés comme suggéré ci-dessous), y compris une plateforme informatique capable de gérer la nouvelle cohorte, tous soutenus par un financement adéquat.

Les programmes peuvent également recueillir des données supplémentaires qui leur permettent d'évaluer la vulnérabilité des bénéficiaires aux crises. Cependant, des recherches complémentaires et des preuves sont nécessaires pour mesurer cette vulnérabilité au niveau des ménages sans imposer de fardeau supplémentaire aux programmes.

Des protocoles pour les expansions horizontales et verticales peuvent être liés aux indicateurs d'alerte précoce. Cela peut être particulièrement pertinent pour les crises à évolution lente durant lesquelles il est difficile de définir quand le soutien au travers de la protection sociale doit intervenir. Au Kenya, par exemple, un indice de l'état de la végétation déclenche automatiquement l'expansion du programme de transferts monétaires connu sous le nom de *Hunger Safety Net Programme*.

Les programmes peuvent décider d'enregistrer tout ou partie des ménages situés en zones vulnérables de sorte que, lorsqu'une crise survient, ils puissent rapidement opérer une expansion horizontale. Si le pays a un registre social en place, cela reste possible en l'utilisant dans une large mesure. A défaut, le gouvernement peut opter pour l'enregistrement des ménages dans les zones à haut risque, bien que cela dépende du volume à enregistrer, ce qui pourrait être une mesure coûteuse et administrativement complexe. Ceci est particulièrement pertinent pour les zones très exposées aux catastrophes, telles que le Corridor sec en Amérique centrale. À notre connaissance, il n'existerait pas d'expérience de ce type dans la région.

Le personnel devant effectuer des activités différentes de ses tâches habituelles dans les situations d'urgence, telles que ciblage, doit être formé en conséquence. Le personnel du gouvernement central et local doit jouer un rôle dans le ciblage des interventions d'urgence, comme cela a été le cas lors du tremblement de terre en Équateur. Par conséquent, il doit être régulièrement formé aux procédures d'urgence, car ce travail peut être sensiblement différent de leurs tâches quotidiennes et nécessite donc une formation appropriée.

La nature temporaire des prestations et les changements apportés au cadre du programme doivent être correctement communiqués à la population. La même chose s'applique aux

enregistrements qui ne donnent pas droit à des avantages immédiats. Il est donc important de gérer les attentes des populations afin d'éviter toute déception et d'éviter que les mises à l'échelle temporaires deviennent permanentes, remettant ainsi en cause la pérennité financière des programmes.

Gestion des données

Envisager d'investir dans l'interopérabilité des bases de données et l'intégration des systèmes de gestion de l'information pour permettre les expansions verticales et horizontales. Une plus grande intégration des systèmes d'information, associée à de solides processus de collecte de données, peut augmenter la capacité d'un système à répondre à une crise. Le principe est d'utiliser toutes les informations existantes pour toucher autant de personnes affectées que possible lors d'une crise, comme en Argentine par exemple, où les données et les processus de plusieurs systèmes ont été utilisés pour y répondre (voir Beazley *et al.* 2016).

Les registres sociaux, courants dans la région, peuvent être utilisés ou adaptés afin de fournir les données nécessaires pour cibler les ménages touchés par les crises. Bien que les registres ne soient généralement pas conçus pour les interventions d'urgence, ils fournissent des informations utiles pour la prise de décision au début d'une intervention. Ces registres pourraient devenir encore plus utiles selon les conditions suivantes :

- Les registres sociaux ne sont généralement pas un recensement national et ne couvrent pas 100 % de la population. En effet, ils ne comprennent souvent que des données provenant de zones ou de ménages considérés comme les plus pauvres. Dans de nombreux cas, une cartographie de la pauvreté, qui a tendance à s'appuyer sur les données du recensement, est utilisée pour cette sélection. Cependant, d'autres outils, notamment une cartographie de la vulnérabilité, pourrait être utilisée en plus de celle de la pauvreté, pour couvrir les endroits fortement exposés aux chocs climatiques. Un pays d'Amérique centrale, par exemple, pourrait décider de collecter les données de chaque ménage dans les zones du Couloir Sec plus régulièrement touchées par la sécheresse et/ou prendre en compte des facteurs tels que le nombre de récoltes par an dont bénéficient les zones.
- Les registres sociaux devraient inclure des informations opérationnelles utiles pour les bénéficiaires actuels et potentiels et contenir des données utiles et pertinentes pour évaluer les vulnérabilités contextuelles après une crise. L'IVAAC de la République Dominicaine, mentionné ci-dessus, représente le parfait exemple en la matière dans la région. Une telle approche peut être plus facile à réaliser dans des environnements propices à l'apparition de crises récurrentes.

Intégrer dans les enquêtes d'évaluation post-catastrophe déjà existantes des questions permettant le ciblage de la protection sociale. Bien que le registre social soit davantage « adapté aux situations d'urgence », il est très probable qu'il y aura toujours un besoin de collecte de données post-crise. Peu importe la qualité du registre, il y a toujours un risque que certains ménages affectés ne soient pas inclus ou que l'information disponible ne soit pas suffisante pour décider à qui venir en aide. De plus, les crises peuvent modifier la composition démographique des ménages, nécessitant une collecte de données supplémentaire. Cependant, dans certains pays, d'autres acteurs, par exemple la protection civile, disposent déjà d'enquêtes permettant d'évaluer les niveaux d'impact à la suite des crises. En outre, lorsque des camps sont établis de manière informelle ou formelle, les enregistrements des personnes déplacées ont généralement lieu. À titre de mesure préparatoire, la protection sociale pourrait être en contact avec le secteur responsable des évaluations de crise et inclure des questions permettant d'affiner le ciblage de la protection sociale. En outre, les protocoles d'urgence pourraient assurer l'inclusion immédiate d'individus / ménages supplémentaires sur la base de critères préétablis, puis les comparer à la

collecte de données post-catastrophes pour ajouter d'autres bénéficiaires, en fonction de la portée et de la nature de la catastrophe.

4.2.2 Système de prestation

Lors de la conception d'une stratégie de réponse, il est important de différencier le mécanisme de prestation et le type de prestation. Le fait que, par exemple, le système de cantines scolaires bénéficie de la plus grande couverture et d'une plus grande capacité ne signifie pas nécessairement qu'une aide alimentaire devrait être fournie. Si un transfert monétaire est préféré et est jugé plus approprié, un mécanisme pourrait être mis en place afin que l'argent soit distribué aux ménages (par exemple en tant que transfert à emporter en plus du repas scolaire pour les étudiants).

Définir des accords de contingence avec les fournisseurs de services pour l'expansion des systèmes de prestation existants. Devront y figurer des protocoles visant à augmenter la couverture, les valeurs de transfert et la fréquence, les coûts opérationnels et de transaction, les exigences et les processus d'inscription de nouveaux bénéficiaires, et même la pré-impression des documents d'identité temporaires du programme. De même, la plateforme informatique qui support le mécanisme de prestation doit également être prête à opérationnaliser ces protocoles spéciaux.

Envisager de fournir aux ménages préenregistrés ou aux familles du registre social dans les endroits à haut risque des comptes bancaires ou des cartes de paiement. Cela est particulièrement pertinent pour les crises récurrentes, telles que les sécheresses dans le Couloir Sec et les ouragans dans les Caraïbes. Une information et une communication adéquates avec les bénéficiaires potentiels sont capitales pour éviter la confusion et la déception chez les personnes enregistrées, mais qui ne bénéficieraient d'aucun avantage.

Explorer l'adoption des paiements électroniques et prendre des mesures de préparation pour les activer rapidement en cas d'urgence. Les pays et les programmes peuvent envisager des options visant à piloter des mécanismes de mise en œuvre qui permettraient non seulement des transferts réguliers, opportuns et prévisibles, mais aussi une mise à échelle rapide. Les systèmes de paiement électronique deviennent de plus en plus fréquents dans les programmes de transferts monétaires en place dans la région et ailleurs. En fonction de la solidité du système financier du pays en question, les gouvernements peuvent choisir entre plusieurs mécanismes de paiement, tels que les transferts sur compte bancaire, les cartes pour distributeur automatique, les services d'argent mobile, les coupons électroniques et les transferts directement en espèces. Les systèmes de paiement électronique représentent une voie prometteuse pour assurer l'aide de manière rapide, précise et souple, et ce même dans les environnements difficiles (Smith et al., 2012. M. Bastagli, 2014). Cependant, l'adoption des systèmes de paiement électronique prend du temps et comprend plusieurs défis, notamment la couverture des réseaux d'agents et des vendeurs, la liquidité et parfois l'échec de la technologie (O'Brien *et al.*, 2013). Dans le cas des paiements électroniques, le type de mécanisme le mieux adapté dépend d'un certain nombre de facteurs locaux (voir encadré 4).

4.2.3 Coordination et financement

La coordination est souvent citée comme un défi majeur en matière de politiques intersectorielles et bien que les comités interministériels offrent une bonne plateforme, dans la pratique, ils ne sont pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être. Les acteurs à différents niveaux – international, national et territorial – et issus de différents secteurs – protection sociale et protection civile – doivent se coordonner avant et pendant une crise. Nous donnons ci-dessous quelques recommandations afin que la coordination soit basée sur des activités concrètes.

La protection sociale peut se greffer sur les outils de protection civile. Comme mentionné ci-dessus, la protection sociale peut utiliser les outils développés par le secteur de la protection civile, tels que les cartographies de vulnérabilité, pour identifier les zones géographiques dans lesquelles préenregistrer les ménages ou collecter des données pour le registre social, ou les indicateurs d'alerte précoce qui permettent de déclencher l'aide sociale.

La protection civile peut se greffer sur les outils de protection sociale. Les registres sociaux, par exemple, disposent d'informations cruciales sur un segment important de la population, ce qui pourrait être utile pour les activités de protection civile.

Encadré 6: Lier la protection sociale et la protection civile en République dominicaine

En République dominicaine, le registre social *Sistema Único de Beneficiarios* (SIUBEN) est la base de données utilisée pour cibler les programmes d'aide sociale. Le Indice de vulnérabilité aux chocs climatiques (*Indice de vulnerabilidad antes choques climaticos*, IVAAC) est un outil clé de SIUBEN, créé par le gouvernement avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Se basant sur un éventail de caractéristiques socio-économiques, cet indice calcule la probabilité selon laquelle un ménage donné peut devenir vulnérable aux ouragans, aux tornades et aux inondations. IVACC prend en compte divers facteurs tels que les caractéristiques du logement (murs, plafond), le revenu et la proximité du logement avec un élément naturel dangereux (rivière, ruisseau ou ravin). IVACC aide à cartographier les zones les plus exposées aux catastrophes naturelles, permettant ainsi de concentrer l'action de l'État sur les ménages les plus vulnérables, d'optimiser les ressources et d'éviter la perte de l'investissement social. IVACC peut servir aux gouvernements locaux et aux services de secours comme outil de préparation pour les plans de réduction des risques et d'interventions pour faire face aux catastrophes naturelles. La combinaison de l'IVACC et de l'information socio-économique de SIUBEN pourrait constituer un atout stratégique dans la conception des plans nationaux de protection civile, même si elle n'a pas été utilisée dans ce sens jusqu'à présent.

Source : Beazley (2017b)

Le secteur de la protection sociale peut développer ses plans d'urgence avec le soutien de la protection civile et participer au développement / amélioration des stratégies de réponse nationales. Comme nous l'avons écrit ci-dessus, nous recommandons d'envisager de mettre en place des plans d'urgence pour l'expansion de la protection sociale en réponse aux différentes crises. Cela doit être développé conjointement avec le secteur de la protection civile ainsi qu'avec les autres acteurs de la réponse d'urgence, car il doit être basé sur différents scénarios et stratégies de réponse globale.

Les programmes de protection sociale peuvent être utilisés comme véhicules pour partager des informations sur la protection civile. Ces programmes ont accès à des populations vulnérables et leurs visites fréquentes dans les foyers, les rassemblements communautaires et les matériels fournis par les programmes peuvent être utilisés pour diffuser des informations sur la gestion des risques liés aux catastrophes, comme le fait le programme mexicain *Prospera*. L'inverse peut également se produire à la suite d'une urgence.

Organiser des formations et des conférences conjointes sur la protection sociale et civile. Le manque de coordination entre les deux secteurs est enraciné, dans une certaine mesure, dans une compréhension limitée de ce que fait l'autre secteur. Une meilleure connaissance créera de nouvelles opportunités de collaboration. Ainsi, des formations conjointes, des simulations et des conférences, et l'apprentissage des expériences internationales de coordination entre protection sociale et civile peuvent promouvoir une coordination et une intégration plus fortes et finalement renforcer la complémentarité institutionnelle afin d'obtenir des impacts plus forts et durables.

Il est recommandé d'explorer des stratégies de financement telles que les fonds de prévoyance, les régimes d'assurance régionaux et la réassurance privée. La réaffectation

des ressources, qui jusqu'ici a été le principal moyen de financement de la réponse d'urgence, peut avoir un effet négatif sur d'autres secteurs et peut également retarder la réponse si, par exemple, l'approbation du Parlement est requise. La gestion de ces fonds peut passer par la protection sociale, la protection civile ou le ministère des Finances, selon le contexte du pays.

4.3 Comment le PAM peut-il contribuer à rendre les systèmes de protection sociale plus réactifs aux crises ?

Le double mandat du PAM en tant qu'agence humanitaire et de développement place l'organisation dans une position unique pour promouvoir une plus grande coordination entre les secteurs nationaux de la protection sociale et de la GRC et les acteurs internationaux du développement et de l'aide humanitaire. Le PAM, dans le cadre de son Plan stratégique¹⁸ accorde la priorité à l'Objectif de développement durable (ODD) 2 sur la l'éradication de la faim et à l'ODD 17 sur les partenariats visant à soutenir la mise en œuvre des ODD, et s'engage à respecter les principes du Grand Bargain¹⁹ et le Sommet Humanitaire Mondial. Son double mandat lui permet d'utiliser l'angle du développement dans ses réponses humanitaires et d'aligner les interventions de secours, de relèvement rapide et de développement en conséquence. L'exercice en cours d'appui aux revues stratégiques de la sécurité alimentaire et de la nutrition, ainsi que l'élaboration des plans stratégiques nationaux du PAM offrent une occasion unique en ce sens.

Avec ce mandat et cette expérience singulières, le PAM peut dispenser des conseils pragmatiques et un soutien aux gouvernements pour développer et renforcer les systèmes de protection sociale. Ce rôle semble particulièrement adapté à la région ALC. Avec des secteurs de la protection sociale et de la GRC relativement plus forts, et étant par ailleurs moins sujette à des conflits violents à grande échelle que les autres régions du monde, les gouvernements de la région peuvent être intéressés par un soutien visant à améliorer leurs systèmes et les préparer aux situations d'urgence, en ligne avec le mandat et les objectifs du PAM dans la région. Nous donnons ci-dessous quelques exemples concrets sur la manière dont le PAM pourrait aider à rendre les systèmes de protection sociale plus réactifs aux crises :

- **Le rôle premier du PAM dans ce domaine, est de mettre ces sujets au centre des discussions de politiques nationales et régionales, et de promouvoir l'engagement des acteurs clés issus des gouvernements, des partenaires au développement et des agences humanitaires.** Dans le cadre des systèmes gouvernementaux de protection sociale, il est important d'impliquer la GRC. Au sein du gouvernement, la participation du secteur de la protection sociale, du secteur de la GRC et de tout autre secteur jouant un rôle dans la réaction au choc sera nécessaire. Alors qu'au niveau mondial des débats sur le rôle de la protection sociale dans la réponse aux crises sont en cours, il le sujet demeure relativement nouveau dans la région ALC. En conséquence, le PAM pourrait créer un espace institutionnel aux niveaux régional et national pour engager des débats sur ce sujet.
- **Le renforcement des systèmes de protection sociale existants peut permettre au PAM d'accroître à la fois la couverture et le rapport coût-efficacité de la réponse, tout en contribuant à renforcer les systèmes gouvernementaux et leur capacité de réaction,** comme le montre la réponse au séisme de 2016 en Équateur (Beazley, 2017a). L'utilisation des systèmes existants, au lieu de mettre en place une réponse parallèle, a

¹⁸ PAM (2017a).

¹⁹ Le Grand Bargain est un accord entre 30 des plus grands donateurs et acteurs de l'aide internationale. Certains de ses principes sont essentiels pour une protection sociale adaptée aux crises. Voici quelques exemples : Principe 2 - Plus d'outils de soutien et de financement pour les intervenants locaux et nationaux ; Principe 3 - Accroître l'utilisation et la coordination de la programmation en espèces et Principe 10 - Renforcer l'engagement entre les acteurs humanitaires et de développement.

permis au PAM d'accéder efficacement à un très grand nombre de familles touchées. Il s'agit certainement d'un modèle que le PAM peut répliquer dans d'autres pays de la région au cas où l'ampleur d'une catastrophe nécessiterait son assistance directe.

- **Le type de réponse « alignement implicite », dans lequel le PAM met en œuvre une réponse parallèle au système de protection sociale, mais avec l'objectif de la voir reprise ou reproduite par le gouvernement, peut également avoir des résultats positifs dans les pays ayant une capacité limitée en protection sociale** (voir Solórzano (2017). Cependant, il est fondamental que le PAM investisse dans la promotion de l'institutionnalisation des réponses faites en parallèle afin qu'elles renforcent la capacité du gouvernement comme prévu.
- **Fournir une assistance technique aux gouvernements et faciliter les échanges d'expériences sur la protection sociale réactive aux crises en Amérique latine et dans les Caraïbes.** Soutenir le renforcement de la réactivité des systèmes de protection sociale exigera que le PAM s'engage de plus en plus dans la fourniture d'une assistance technique et d'un soutien politique. Un exemple est le cas d'Haïti, où le PAM contribue à faire progresser le système naissant de protection sociale tant en termes de mise en œuvre de programme que de renforcement des capacités et de soutien au développement des politiques de protection sociale (voir OPM, 2017). Dans le cas du Couloir Sec d'Amérique centrale, il est important que le PAM sensibilise sur le caractère urgent de la sécheresse, tout en prenant en compte les causes structurelles qui ont déclenché la sécheresse prolongée dans la région. Le PAM pourrait continuer à soutenir la capacité institutionnelle et financière des gouvernements à répondre aux sécheresses à un stade précoce avant qu'une crise ne se déclenche, sur la base d'une approche multisectorielle qui s'attaque aux causes structurelles de la vulnérabilité dans la région et renforce la résilience à long terme.
- **Continuer d'appuyer un programme de recherche sur les nouveaux sujets liés à la protection sociale réactive aux crises dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes afin d'éclairer la pratique.** En partant des constatations et des lacunes identifiées dans cette étude, le PAM pourrait se concentrer sur des sujets spécifiques qui nécessitent davantage de recherches et de preuves et s'allier aux instituts de recherche pour générer et partager les connaissances. En outre, il est essentiel de documenter toutes les réponses futures aux crises utilisant des systèmes et programmes de protection sociale pour renforcer la base de connaissances et tirer d'autres enseignements pour guider les discussions régionales et mondiales sur la protection sociale réactive aux crises.

Enfin, il est important de ne pas être trop exigeant avec les systèmes de protection sociale qui, malgré tous les progrès de ces dernières années, doivent encore améliorer leurs résultats, et ce en lien avec leur mandat principal. À cet égard, il faut être prudent quant à ce qui peut être raisonnablement réalisé. Le PAM peut aider à travers la promotion de ces idées auprès des donateurs et en adoptant une approche standardisée qui ne surchargerait pas les systèmes gouvernementaux. Le PAM est également idéalement placé, compte tenu de son double mandat et de son portefeuille dans la région, pour appuyer les gouvernements à renforcer leurs systèmes et programmes de protection sociale afin de s'acquitter de leurs mandats fondamentaux tout en renforçant leur capacité de réaction aux crises.

Le tableau ci-dessous présente quelques conseils précis.

Tableau 2: Recommandations pour les gouvernements et pour le PAM

| Catégorie | Recommandations adressées aux gouvernements | Recommandations pour le PAM |
|---------------------------------------|---|--|
| Système de réponse | | |
| | 1. Utiliser et adapter les mécanismes de protection sociale ou les programmes plus établis, disposant d'une couverture plus large et de processus administratifs performants | - Le PAM doit soutenir la stratégie de réponse et la sélection des mécanismes de protection sociale à utiliser. Le PAM peut élaborer une boîte à outils pour aider les gouvernements à évaluer rapidement la manière de réagir par le biais du système de protection sociale. |
| | 2. Promouvoir un nouvel état d'esprit dans l'utilisation de la protection sociale dans les interventions d'urgence | - Le PAM peut dispenser des formations et organiser des conférences pour intégrer les principes et l'état d'esprit de la réponse humanitaire dans le secteur de la protection sociale |
| | 3. Prioriser les interventions d'aide sociale faisant appel aux transferts monétaires | - Le PAM doit plaider pour des interventions de transfert monétaire, le cas échéant, en menant des recherches, en partageant des expériences ailleurs dans le monde, etc. |
| | 4. Envisager l'utilisation d'autres régimes de protection sociale avec des couvertures importantes, tels que les programmes contributifs, les cantines scolaires et les programmes de protection de l'environnement | - Le PAM peut élaborer une boîte à outils pour aider les gouvernements à évaluer rapidement la manière de réagir par le biais du système de protection sociale |
| | 5. Envisager d'aligner l'aide humanitaire internationale sur la stratégie de riposte nationale (« alignement implicite ») ou d'utiliser les systèmes de protection sociale existants (« adossement ») | - Le PAM et d'autres acteurs humanitaires doivent déterminer si la réponse par l'intermédiaire des systèmes gouvernementaux est plus efficace. Le PAM doit créer un espace institutionnel permettant aux acteurs humanitaires de coordonner des interventions rapides et d'évaluer s'il convient de répondre par l'intermédiaire des systèmes gouvernementaux. |
| État de préparation du système | | |
| | 6. Investir dans le renforcement et dans une méthode de vérification du système de protection sociale afin de permettre une programmation régulière | - Le PAM peut aider les gouvernements à élaborer des stratégies visant à mettre en place des programmes de protection sociale réactifs aux crises |

| | | |
|--|--|--|
| | 7. Faire du système de protection sociale une partie intégrale de la réponse, à travers une stratégie d'intervention nationale impliquant différents secteurs, avec des rôles et des responsabilités clairs, et des stratégies précises pour la nécessaire articulation intersectorielle | - Le PAM doit promouvoir l'engagement de la protection sociale dans le cadre de l'ensemble de la réponse d'urgence nationale au travers de l'assistance technique ou des réponses de type « adossement » et « alignement implicite » |
| Ciblage (i) Mécanismes de ciblage | 8. Élaborer des plans d'urgence et adapter les systèmes aux expansions horizontales | - Le PAM doit appuyer les efforts de planification des mesures d'urgence du gouvernement grâce à ses capacités importantes en préparation et en intervention en cas d'urgence, ainsi qu'en simulations conçues pour tester les mécanismes de préparation |
| | 9. Adapter des plateformes informatiques et des processus d'enregistrement afin que les programmes puissent gérer la nouvelle charge de travail | - Le PAM doit utiliser son expertise informatique et ses plateformes digitales telles que SCOPE, entre autres outils, pour soutenir les instances gouvernementales |
| | 10. Recueillir, par l'intermédiaire des programmes, des données supplémentaires qui permettraient d'évaluer la vulnérabilité des bénéficiaires aux crises | - Le PAM peut apporter un soutien par rapport aux outils d'évaluation des ménages afin de s'assurer que des informations adéquates sont collectées pour pouvoir guider les approches d'expansion horizontale |
| | 11. Lier les protocoles pour les expansions horizontales et verticales aux indicateurs d'alerte précoce | - Le PAM doit fournir une assistance technique aux gouvernements pour l'élaboration de protocoles - Le PAM doit expérimenter une initiative visant à lier l'expansion horizontale et verticale aux indicateurs d'alerte précoce et à promouvoir le partage d'expériences à ce sujet, notamment en facilitant la coopération Sud-Sud |
| | 12. Enregistrer chaque ménage ou la plupart des ménages issus de lieux vulnérables de sorte que, lorsqu'une crise survient, les programmes puissent rapidement se développer horizontalement | - Le PAM et ses partenaires peuvent aider le gouvernement à évaluer si cela est faisable et rentable et, dans l'affirmative, piloter et évaluer cette expérience - Le PAM peut utiliser sa méthodologie d'analyse contextuelle intégrée pour faciliter l'identification des emplacements prioritaires pour de tels efforts |

| | | |
|---------------------------------|--|--|
| (ii) Gestion des données | 13. Former le personnel devant effectuer des activités différentes de ses tâches habituelles, telles que le ciblage lors des réponses d'urgence | - Le PAM peut utiliser sa capacité d'analyse de la vulnérabilité et ses capacités de préparation aux situations d'urgence pour aider les gouvernements. Développer et conduire des simulations est un exemple parmi d'autres |
| | 14. Communiquer correctement à la population la nature temporaire des avantages et les changements apportés aux règles du programme | - Le PAM doit soutenir les stratégies de communication |
| | 15. Utiliser des données de vulnérabilité pour identifier les zones de collecte de données pour les registres sociaux | - Ces méthodes d'évaluation de la vulnérabilité peuvent inclure l'utilisation d'outils du PAM tels que l'analyse de la vulnérabilité et la cartographie ou l'analyse contextuelle intégrée |
| | 16. Augmenter l'interopérabilité des bases de données et l'intégration des systèmes de gestion de l'information | - Évaluer si le partage des données des bénéficiaires du PAM avec le gouvernement pourrait améliorer les interventions d'urgence. Prendre en compte les problèmes de confidentialité et de protection. |
| | 17. Intégrer dans les enquêtes d'évaluation post-catastrophe existantes des questions permettant le ciblage de la protection sociale | - Le PAM peut aider les gouvernements à réviser les enquêtes d'évaluation existantes et leurs liens avec le ciblage de la protection sociale |
| | 18. Envisager d'inclure dans les registres sociaux des informations utiles sur le plan opérationnel pour évaluer les vulnérabilités contextuelles après une crise | - Ces méthodes d'évaluation de la vulnérabilité peuvent inclure l'utilisation d'outils du PAM tels que l'analyse de la vulnérabilité et la cartographie ou l'analyse contextuelle intégrée |
| Prestation | 19. Définir des protocoles et des plans d'urgence pour l'expansion des systèmes de prestation existants | - Le PAM doit appuyer la conception des protocoles, l'élaboration de plans d'urgence et conduire des simulations basées sur différents scénarios |
| | 20. Envisager de fournir aux ménages préenregistrés ou aux familles du registre social dans les endroits à haut risque des comptes bancaires ou des cartes de paiement | - Le PAM et ses partenaires peuvent aider le gouvernement à évaluer si cela est faisable et rentable et, dans l'affirmative, piloter et évaluer cette expérience |

| | | |
|--|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Le PAM peut utiliser sa méthodologie d'analyse contextuelle intégrée pour faciliter l'identification des zones prioritaires pour de tels efforts |
| | 21. Explorer l'adoption des paiements électroniques et prendre des mesures de préparation pour les activer rapidement en cas d'urgence | <ul style="list-style-type: none"> - Le PAM peut partager ses expériences internationales et régionales et fournir une assistance technique |
| Coordination et financement | 22. Greffer la protection sociale aux outils de protection civile tels que des cartes de vulnérabilité ou des indicateurs d'alerte précoce | <ul style="list-style-type: none"> - Le PAM peut utiliser et partager ses méthodologies, faciliter le partage des expériences internationales, des méthodologies et des meilleures pratiques en matière de protection sociale et de coordination de la protection civile - Le PAM peut contribuer à l'expertise technique et servir d'organisateur de l'expertise internationale et des gouvernements dans toute la région - Le PAM peut soutenir la planification d'urgence ainsi que des simulations conçues pour tester ces plans |
| | 23. Greffer la protection civile sur des outils de protection sociale tels que les registres sociaux | |
| | 24. Développer des plans d'urgence dans le secteur de la protection sociale avec le soutien du secteur de la protection civile et participer au développement / amélioration des stratégies de réponse nationales | |
| | 25. Utiliser les programmes de protection sociale comme véhicules pour partager des informations sur la protection civile | |
| | 26. Organiser des formations et des conférences conjointes sur la protection sociale et civile, en renforçant leur complémentarité institutionnelle, afin d'obtenir des impacts plus forts et plus durables. | |
| 27. Étudier les stratégies de financement des réponses d'urgence, y compris l'extension des systèmes de protection sociale, tels que les fonds de prévoyance, les régimes d'assurance régionaux et la réassurance privée | | |

5 Conclusion

Malgré la croissance et le renforcement des systèmes de protection sociale dans la région ALC au cours des dernières décennies, la plupart de ces systèmes ont été conçus comme des instruments pour réduire la pauvreté chronique et/ou apporter un soutien au cours du cycle de vie. Néanmoins, la protection sociale a joué un rôle important dans la réponse d'urgence dans la région (et au-delà), bien que les systèmes et programmes aient été principalement utilisés tels quels ou légèrement adaptés après les crises, avec une préparation limitée.

La plupart des expériences en Amérique latine et dans les Caraïbes qui ont utilisé la protection sociale pour répondre aux crises l'ont fait dans le cadre de crises économiques. Cependant, les systèmes de protection sociale peuvent également contribuer à une réponse globale aux catastrophes et aux crises de toutes natures. Une telle option ne vise pas à remplacer le rôle fourni par le secteur de la protection civile ou d'autres acteurs, mais plutôt à les compléter par une approche intersectorielle.

Pour jouer ce rôle, les systèmes, programmes et/ou processus de protection sociale doivent être adaptés avant la crise et être suffisamment flexibles pour leur permettre de réagir à l'évolution des circonstances. De plus, les systèmes et programmes de protection sociale doivent être résilients aux crises elles-mêmes. Ce n'est qu'une fois cela réalisé qu'ils peuvent jouer un rôle efficace dans les interventions d'urgence. Malgré le caractère prometteur de l'utilisation de la protection sociale pour répondre aux crises, il est important de ne pas imposer un fardeau supplémentaire aux systèmes et programmes faibles ou naissants qui ne parviennent pas à s'acquitter de leurs mandats de base.

Des systèmes de protection sociale plus matures ont pu jouer des rôles plus importants et plus efficaces dans les interventions d'urgence, par opposition à des systèmes relativement plus faibles. Des systèmes, des processus et des capacités administratives plus robustes, une plus grande couverture, une variété de services fournis et une intégration offrent aux systèmes une plus grande capacité d'expansion ou d'ajustement en cas de crise et créent de plus grandes opportunités d'adossement. Les systèmes naissants de protection sociale sont plus limités lorsqu'il s'agit de répondre aux situations d'urgence. Cependant, il est important de se rappeler qu'il n'est en effet pas nécessaire d'avoir un système de protection sociale efficace dans son ensemble. Dans certains cas, un programme efficace ou même un processus ou un système opérationnel efficace pourrait être suffisant pour répondre à travers le secteur social.

Lorsqu'ils utilisent le système de protection sociale pour faire face aux situations d'urgence, les pays s'appuient sur les systèmes et programmes existants avec une couverture relativement plus grande et une capacité administrative plus forte. Selon le contexte, cela pourrait signifier l'expansion d'un programme de transferts monétaires conditionnels et/ou de régimes d'assurance sociale et/ou de cantines scolaires, ou même l'absence totale de participation du secteur de la protection sociale s'il est encore trop peu développé.

L'assistance sociale en espèces a été le type de réponse de protection sociale le plus populaire face aux situations d'urgence dans la région ALC. Cela est dû aux avantages de l'assistance en espèces, associés à une plus grande flexibilité pour les bénéficiaires, à la promotion de la dignité et de l'autonomisation, et au renforcement des économies locales, entre autres, ainsi que la couverture et la capacité administrative. D'autres types de régimes de protection sociale, tels que les programmes contributifs, les cantines scolaires et les travaux publics, ont également été utilisés dans la région, bien que moins fréquemment.

Dans la pratique, les secteurs de la protection sociale et de la protection civile dans la plupart des pays d'ALC sont parallèles, avec une interaction limitée même lorsque des mécanismes de coordination officiels sont en place. Malgré une prise de conscience accrue de l'importance de

cette coordination et de certaines initiatives, à l'instar des comités interministériels, il s'agit encore d'un domaine naissant.

Selon les résultats de la recherche, il existe un certain manque d'expérience dans le développement de fonds de prévoyance et l'utilisation d'instruments pour financer la protection sociale ainsi que des activités de protection civile. Dans la pratique, les réponses apportées par le biais des systèmes de protection sociale ont surtout impliqué la réallocation de ressources budgétaires.

L'examen des expériences a montré que les gouvernements des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont tendance à diriger la réponse aux crises. Il n'est donc pas surprenant de constater que la plupart des réponses sont, en premier lieu, des « compléments » (« expansions verticales ») et, en second lieu, des « augmentations de couverture » (« expansions horizontales ») de régimes de protection sociale gérés par le gouvernement. Les réponses peuvent être combinées et séquencées, afin d'obtenir la réponse la plus rapide. Chaque réponse dépendra du type d'urgence, du contexte institutionnel et politique et du contexte général. Par conséquent, il n'existe pas de prescription spécifique indiquant la meilleure stratégie de réponse. Dans certains cas, mais pas toujours, il peut être efficace pour les acteurs humanitaires comme le PAM d'utiliser certains systèmes gouvernementaux existants (« adossement ») ou d'aligner certaines parties de leur intervention sur un programme gouvernemental (« alignement implicite »). Certaines expériences dans la région démontrent le potentiel de ces stratégies. Ces stratégies permettent aux acteurs humanitaires et aux ONG non seulement de répondre à des besoins urgents, mais aussi de renforcer les systèmes gouvernementaux.

Le double mandat du PAM en tant qu'agence humanitaire et de développement place l'organisation dans une position unique pour promouvoir une plus grande coordination entre les secteurs nationaux de la protection sociale et de la GRC et les acteurs internationaux du développement et de l'aide humanitaire. Améliorer les systèmes de protection sociale et leur permettre de jouer un rôle plus efficace dans les interventions d'urgence est conforme au mandat et aux objectifs du PAM dans la région.

Enfin, étant un domaine politique relativement nouveau et prometteur, il est important de renforcer la base des connaissances sur le rôle de la protection sociale dans les interventions d'urgence, de partager les expériences mondiales et régionales et de promouvoir le débat. Cette étude vise à contribuer à ce nouvel agenda. Des recherches supplémentaires sont cependant nécessaires, en particulier en ce qui concerne les liens entre la protection sociale réactive aux crises et la résilience.

Bibliographie

- Bailey, S. and Hudlund, K., (2012) The impact of cash transfers on nutrition in emergency and transitional contexts A review of evidence. Humanitarian Policy Group. London: ODI.
- Barca, V. (2017) Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Bastagli, F. (2014) Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection. Working Paper. London: ODI.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. and Pellerano, L. (2016) Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. London: ODI.
- Beazley, R., Solórzano, A. and Sossouvi, K. (2016) Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review. OPM in collaboration with WFP.
- Beazley, R. (2017a) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study. OPM in collaboration with WFP.
- Beazley, R. (2017b) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Dominican Republic case study. OPM in collaboration with WFP.
- Beazley, R. (2017c) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Peru case study. OPM in collaboration with WFP.
- Coady, D., Flamini, V. and Sears, L. (2015) The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries. IMF Working Papers, WP/15/250.
- Creti, P. and Jaspars, S. (2006) Cash-Transfer Programming in Emergencies. Oxfam.
- DFID (2011) Cash transfers: Literature review. Policy Division.
- ECLAC (2015) Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools. ECLAC Books, No. 136 (LC/G.2644-P), Santiago, ECLAC.
- Evans, D. and Popova, A. (2014), Cash Transfers and Temptation Goods. A Review of Global Evidence. Policy Research Working Paper 6886. World Bank.
- Fernandez, A., Jadotte, E. and Jahnsen, J. (2011) Addressing Disaster Risk Through Conditional Cash Transfer and Temporary Employment Programs in Latin America. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Geneva: UNISDR.
- Fiszbein, A. and Schady, N. (2009) Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. Washington DC: World Bank.
- Fundación Capital (n.d.) 'Innovación para la Inclusión'. Presentación.
- Gentilini, U. (2016) Sorting through the Hype: Exploring the Interface between Humanitarian Assistance and Safety Nets. Social Protection & Labour Policy Note. Washington, DC: World Bank.
- Grosh, M., Fruttero, A. and Oliveri, M.L. (2014) 'The Role of Social Protection in the Crisis in Latin America and the Caribbean', in M. Grosh, M. Bussolo, and S. Freije (eds.) Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean. Directions in Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Hallegatte, S., Bangalore, M., Bonzanigo, L., Fay, M., Kane, T., Narloch, U., Rozenberg, J., Treguer, D. and Vogt-Schilb, A. (2016) Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. Climate Change and Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Inchauste, G. and Victor, D. (2017eds) The Political Economy of Energy Subsidy Reform. Washington, DC: World Bank.

- Kellett, J., Caravani, A. and Pichon, F. (2014) Financing Disaster Risk Reduction: Towards a coherent and comprehensive approach. London: ODI/UNDP.
- Leisering, L. and Barrientos, A. (2013) Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance. *International Journal of Social Welfare*, 22, pp. S50–S67.
- McCord, A. (2013a) Review of the literature on social protection shock responses and readiness. London: ODI.
- McCord, A. (2013b) Shockwatch and social protection: Shock response readiness appraisal toolkit. London: ODI.
- O'Brien, C., Hove, F. and Smith, G. (2013) Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian programmes. CaLP.
- O'Brien, C., Congrave, J., and Barca, V. (2017) Building on social protection systems for effective disaster response: the Mali experience. Policy Brief. Oxford: OPM.
- OCHA (2011) OCHA and slow-onset emergencies. OCHA Occasional Policy Briefing Series Brief No. 6.
- ODI (2015) Doing cash differently: How cash transfers can transform humanitarian aid. Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers. London: ODI.
- OPM (2015) Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection. Oxford: OPM.
- OPM (2016) DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review. Oxford: OPM.
- OPM (2017) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Haiti case study. OPM in collaboration with WFP.
- OPM (forthcoming) Nepal Emergency Cash Transfer Programme through Social Assistance. Briefing Note. Oxford: OPM.
- Pietzsch, S. (2011) Unconditional cash transfers: giving choice to people in need'. The Humanitarian Practice Network. London: ODI.
- Proyecto Capital (2017) Financial inclusion opportunities in Latin America and the Caribbean. Available at: www.proyectocapital.org/en/
- Scott, R. (2015) Financing in Crisis? Making humanitarian finance fit for the future. OECD Development Co-operation Working Paper 22.
- Smith, G. and Barca, V. (2017) Building on social protection systems for effective disaster response: the Philippines experience. Briefing Note. Oxford: OPM.
- Smith, G., MacAuslan, I., Butters, S. and Tromme, M. (2011) New Technology Enhancing Humanitarian Cash and Voucher Programming. Research Report for CaLP.
- Solórzano, A. (2015) Linking Social Protection and Resilience to Climate Change: A Case Study of the Conditional Cash Transfer Programme Oportunidades in Rural Yucatan, Mexico. PhD thesis, University of Sussex, UK. Available from: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/58080>.
- Solórzano, A. (2016) Can Social Protection Increase Resilience to Climate Change? A Case Study of Oportunidades in Rural Yucatan. Working Paper. Centre for Social Protection IDS Working Paper Collection. Vol. 2016, No. 465.
- Solórzano, A. (2017) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Guatemala case study. OPM in collaboration with WFP.
- UNDP (2010) Gender and Disasters. Bureau for Crisis Prevention and Recovery. United Nations Development Programme.

- UNHCR *et al.* (2015), 'Operational Guidance and Toolkit for Multipurpose Cash Grants'. Available at: www.cashlearning.org/resources/library/813-operational-guidance-and-toolkit-for-multipurpose-cash-grants
- UNICEF (2015) Cash Transfer as a Social Protection Intervention: Evidence from UNICEF Evaluations 2010–2014.
- UNISDR (2009) 'Terminology on DRR'.
- UN SG (2016) 'One Humanity: shared responsibility', Report of the UN SG for the WHS.
- Villada, I. (2013) 'La Banca Móvil: Una estrategia de inclusión financiera mediante el uso de las TIC para la población pobre extrema de Colombia'. Conferencia ACORN-REDECOM, México. Mayo.
- WFP (2017a) WFP Strategic Plan 2017–2021. World Food Programme.
- WFP (2017b), 'Tropical Cyclone Winston. Fiji Government and WFP joint emergency response'. Lessons Learnt Workshops Report. April 2017.
- World Bank (2014) The State of Social Safety Nets in 2014. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2015) The State of Social Safety Nets 2015. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0543-1.

Annexe A Expériences mondiales en matière de protection sociale réactive aux crises

Un certain nombre de programmes ont tenté d'intégrer la protection sociale et la réponse humanitaire, en particulier en Asie.

Népal

L'évaluation menée par OPM a révélé que le programme de transferts monétaires d'urgence (ECTP) à la suite des tremblements de terre au Népal en 2015 a démontré que le système de protection sociale existant peut être utilisé comme un outil pour répondre aux urgences.

Deux séismes ont frappé le Népal en 2015, tuant plus de 8 800 personnes et poussant plus de 750 000 personnes sous le seuil de pauvreté international fixé à 1,25 \$US. L'UNICEF a mis en œuvre un ECTP en deux phases : La phase 1 a fourni une subvention unique de 3 000 NPR (environ 30 USD) aux bénéficiaires des programmes d'assistance sociale népalais existants dans 19 zones touchées par le séisme, couvrant cinq groupes vulnérables : enfants Dalits de moins de cinq ans, veuves et femmes célibataires, personnes handicapées, personnes âgées et membres des groupes ethniques minoritaires. La deuxième phase du programme a modifié la couverture pour fournir un transfert unique de 4 000 NPR (environ 40 USD) à tous les enfants de moins de cinq ans dans les 11 zones les plus touchées par le séisme. En s'appuyant sur les systèmes gouvernementaux existants, l'ECTP a pu rapidement atteindre un grand nombre de personnes.

Cependant, il n'a pas véritablement atteint toutes les populations ou les populations les plus touchées. Les résultats futurs pourraient être améliorés en tirant certains enseignements de l'expérience de l'ECTP, ainsi qu'en élargissant la couverture de l'assistance sociale dans le pays. Mais pour une amélioration franche, il faudrait que le système de protection sociale soit développé pour mieux répondre aux crises. Pour ce faire, un certain nombre de considérations et investissements doivent être réalisés à différents niveaux du système de protection sociale. Ceux-ci comprennent le cadre politique et législatif pour la protection sociale au Népal, l'architecture institutionnelle pour la protection sociale, les systèmes et processus opérationnels de soutien, la sensibilisation et l'adhésion du gouvernement et la nécessité d'une coordination à tous les niveaux du système.

Philippines

Alors que les marchés se stabilisaient après l'ouragan Haiyan de 2013, qui a touché plus de 16 millions de personnes et causé plus de 6 000 morts, de nombreuses organisations humanitaires ont transféré une partie de leur aide en espèces. En particulier, le PAM et l'UNICEF ont choisi d'effectuer leur transfert de fonds d'urgence aux populations touchées dans certaines zones en versant des paiements supplémentaires aux bénéficiaires du programme phare de transferts monétaires conditionnels du pays, Pantawid.

Les Philippines ont développé l'un des systèmes de protection sociale les plus avancés de la région de l'Asie de l'Est, dans le cadre d'une réforme rapide et complète de l'aide sociale au cours de la dernière décennie. Se basant sur les différentes manières dont un système de protection sociale peut être utilisé à la suite d'une crise, cette approche est mieux décrite comme une « expansion verticale » puisqu'elle fournit une assistance par le biais d'un programme existant aux bénéficiaires existants de ce programme. Le PAM et l'UNICEF ont tous deux anticipé que ces ménages, parmi les plus pauvres, seraient probablement parmi les plus touchés par la catastrophe. De plus, près de la moitié de la population de certaines des municipalités les plus touchées était qualifiée pour Pantawid avant l'ouragan. Au total, sur les 805 000 ménages bénéficiaires des Pantawid de la région (21 % du nombre total de bénéficiaires), le PAM et l'UNICEF ont ciblé un peu plus de 110 000 ménages en accordant une priorité géographique aux municipalités les plus touchées.

L'expansion verticale du programme Pantawid fut un moyen efficace d'atteindre une partie des ménages touchés. Le programme s'est appuyé sur des systèmes existants avec une couverture étendue et des utilisateurs expérimentés. Cela signifiait des coûts de transaction relativement faibles, et une accélération de la couverture d'une cohorte particulière de personnes dans le besoin, c'est-à-dire celles qui étaient des bénéficiaires enregistrés de Pantawid et vivaient dans des zones ciblées. Les ménages non bénéficiaires – dont beaucoup étaient au moins aussi pauvres que les bénéficiaires des Pantawid – ont également reçu une assistance par le biais des canaux humanitaires traditionnels. Dans l'ensemble, les données probantes montrent que la mise à l'échelle de Pantawid n'a pas eu d'effets négatifs sur les canaux encore

utiles pour atteindre l'ensemble de la population. Les défis rencontrés proviennent principalement d'un manque d'expérience ou de procédures pour l'adaptation du programme Pantawid en cas de crise, ou de toute procédure pour la poursuite des opérations normales du programme après la catastrophe (Smith et Barca, 2017).

Fidji

L'ouragan Winston de catégorie 5 a frappé les îles Fidji le 20 février 2016. Les pertes liées aux ouragans ont été estimées à 1,38 milliard de dollars (31 % du PIB), avec plus de 30 000 maisons détruites, environ 540 400 personnes touchées (62 % de la population) et 44 décès. Le coût de la reconstruction a été estimé à 940 millions de dollars et la phase de redressement devrait se poursuivre pendant plusieurs années. Au lendemain de la catastrophe, le Bureau national de gestion des catastrophes des îles Fidji a mené la réponse grâce à l'activation de tous les groupes nationaux de coordination dirigés par le gouvernement. La nourriture a été immédiatement distribuée aux populations gravement touchées dans 12 zones prioritaires identifiées, et des abris et des matériaux de construction pour la réhabilitation temporaire des maisons endommagées ont été distribués.

Une partie de la réponse du gouvernement a consisté à compléter les prestations mensuelles de protection sociale (des prestations en espèces à caractère non contributif et des bons alimentaires) des membres de la population ayant été identifiés comme vulnérables à travers une aide financière supplémentaire pour se remettre du cyclone tropical Winston des îles Fidji. Trois programmes de protection sociale ont été identifiés comme adaptés à l'opération d'urgence: le *Poverty Based Scheme*, le *Care and Protection Scheme*, et le *Social Pension Scheme*. Ce dernier apporte un soutien à près de 15 % des personnes âgées du pays.

Le PAM a fourni un soutien à ceux qui avaient été identifiés comme ayant besoin d'une aide supplémentaire pour s'assurer qu'ils pouvaient répondre à leurs besoins alimentaires dans les zones où les dégâts étaient particulièrement graves. Le PAM a complété l'aide alimentaire existante gérée par le gouvernement (72 000 personnes touchées par la crise) grâce aux trois régimes existants de protection sociale cités plus haut. Les valeurs des compléments additionnels ont été calculées sur la base d'un panier alimentaire nutritif de base qui fournirait 2 100 kcal par personne et par jour, en plus de répondre aux besoins quotidiens en protéines et en matières grasses. La base de données sur le bien-être social établie précédemment a été utilisée pour identifier les bénéficiaires. Le complément de versement a été acheminé par le biais des mécanismes de transfert existants, principalement des cartes électroniques. Pour les bénéficiaires vivant dans des zones reculées, où l'accès aux supermarchés était limité, des virements bancaires étaient disponibles auprès du principal prestataire de services financiers des Fidji.

Sur la base du succès de l'initiative conjointe d'urgence, le gouvernement fidjien a manifesté son intérêt pour explorer les options avec le PAM pour renforcer et améliorer les systèmes nationaux de secours aux sinistrés, et pour travailler sur les mécanismes des futures interventions conjointes entre les systèmes de protection sociale et la gestion des catastrophes. La première activité formalisant cette collaboration a été la mise en place d'un atelier conjoint intitulé « leçons apprises » et traitant de l'intervention d'urgence du cyclone tropical Winston (PAM, 2017b).

Mali

Le Mali est un pays fortement exposé aux crises et à la vulnérabilité et où l'insécurité alimentaire saisonnière est un problème depuis des décennies. Cela a conduit à une ligne de démarcation floue entre les intentions des politiques visant à lutter contre l'insécurité alimentaire saisonnière telles que promues par les acteurs « humanitaires » et du « développement ». Il existe une forte volonté politique d'utiliser la protection sociale pour faire face aux crises au Mali, *ex ante* et *ex post*, en partie parce que l'aide aux crises à court terme et au développement à long terme est perçue comme un continuum alignant les objectifs de la protection sociale et les acteurs humanitaires.

L'expérience du Mali a démontré le puissant rôle complémentaire que peuvent jouer les acteurs humanitaires dans des contextes où l'État est incapable d'intervenir (par exemple dans le nord du pays touché par un conflit). Ces actions sont renforcées par des mécanismes de coordination institutionnalisés – idéalement fortement dirigés par le ministère responsable de la protection sociale – et des politiques qui s'adressent à toutes les parties prenantes impliquées dans la prestation de services, pas seulement aux acteurs gouvernementaux. L'alignement constant des mécanismes de prestation de base peut alors permettre une transition à moyen et à long terme, une fois que les capacités et le financement du gouvernement seront en place.

La politique de protection sociale du Mali consiste en plusieurs programmes qui offrent diverses possibilités de développement face à une crise selon leurs systèmes sous-jacents. Le transfert monétaire Jigisèmèjiri, mis en place en 2012, permet la création d'un « *système national adaptatif* de filet de sécurité ». Il fonctionne dans environ 100 des 700 communes du Mali, et fournit 10 000 francs CFA (16 dollars US) par mois aux ménages pauvres pendant trois ans. Quelque 47 000 ménages recevaient un soutien à fin 2016 (2 % de la population). Il se rapproche davantage du Cadre commun pour les transferts sociaux saisonniers financés par ECHO (Cadre commun ou CCTS) qui opère là-bas, en harmonisant les interventions de transferts monétaires de cinq à six ONG, y compris par la coopération sur certains éléments de la méthode d'enregistrement et de sélection des ménages ; les *cadres communs* sont également reliés aux systèmes GRC en utilisant des données du système d'alerte précoce pour sélectionner les zones géographiques d'intervention et un cadre logique harmonisé, des questionnaires et une approche de S & E (O'Brien *et al.*, 2017).

Source : O'Brien *et al.* (2017), OPM (à paraître), Smith et Barca (2017) et PAM (2017b).