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

Résumé des principales constatations et recommandations

Rodolfo Beazley, Ana Solórzano et Valentina Barca

VERSION FINALE

Mars 2019

À propos d'Oxford Policy Management

Oxford Policy Management s'engage à aider les pays à faibles et moyens revenus à parvenir à la croissance et à réduire la pauvreté et les désavantages par le biais de réformes de politiques publiques.

Nous cherchons à permettre un changement positif et durable en utilisant notre expertise d'analyse et pratique en matière de politiques. Par le biais de notre réseau mondial de bureaux, nous travaillons en partenariat avec les décideurs nationaux afin de rechercher, de concevoir, de mettre en place et d'évaluer des politiques publiques ayant un impact.

Nous travaillons dans tous les domaines de politiques et de gouvernance sociales et économiques, dont notamment la protection sociale, la santé, la finance, l'éducation, le changement climatique et la gestion du secteur public. Nous nous appuyons sur nos experts de secteur à l'échelle locale et mondiale pour fournir la meilleure assistance possible fondée sur les preuves.

Remerciements

De nombreuses personnes ont contribué à cette publication et à l'étude dans son ensemble. Nous tenons à remercier le Bureau régional du PAM pour l'Amérique latine et des Caraïbes de ses conseils, de son soutien et de ses contributions, et, en particulier Francesca de Ceglie, Giorgia Testolin, Regis Chapman, Marc-André Prost, Giulia Baldi, Alessio Orgera et Chiara Dara.

Nous tenons également à souligner la précieuse contribution des bureaux de pays du PAM (CO) : Équateur, Guatemala, Haïti, République dominicaine, Pérou, Salvador et le bureau de l'île de la Barbade pour les Caraïbes.

Merci également aux gouvernements de l'Équateur, du Guatemala, d'Haïti, de la République dominicaine, du Pérou, du Salvador et de la Dominique pour avoir soutenu nos efforts de recherche et fourni des informations et des commentaires.

Nous exprimons notre gratitude aux principaux intervenants des ONG, des agences des Nations Unies, de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement et des gouvernements du Mexique et du Chili.

Enfin, nous tenons à remercier en particulier les populations touchées par les crises et les bénéficiaires des programmes de protection sociale des divers pays qui ont aimablement accepté d'être interviewés et de partager avec nous leurs expériences et leurs points de vue.

Oxford Policy Management Limited
Société immatriculée en Angleterre
3122495

Level 3, Clarendon House
52 Cornmarket Street
Oxford, OX1 3HJ
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0) 1865 207 300
Fax : +44 (0) 1865 207 301
E-mail : admin@opml.co.uk
Site web : www.opml.co.uk
Twitter : [@OPMglobal](https://twitter.com/OPMglobal)
Facebook : [@OPMglobal](https://www.facebook.com/OPMglobal)
YouTube : [@OPMglobal](https://www.youtube.com/OPMglobal)
Linkedin : [@OPMglobal](https://www.linkedin.com/company/opml)

Préface

Le présent rapport fait partie d'une mission confiée par le Programme alimentaire mondial (PAM) à Oxford Policy Management (OPM, www.opml.co.uk). Rodolfo Beazley en est le chef de projet. Veuillez contacter Rodolfo pour tout renseignement complémentaire ou pour lui faire part de commentaires, Rodolfo.Beazley@opml.co.uk, ou vous adresser au PAM Giulia.Baldi@wfp.org

Le rapport doit être attribué à Beazley R., Solórzano A. et Barca V. (2019). *Étude sur la protection sociale réactive aux crises en Amérique latine et dans les Caraïbes : résumé des principales constatations et recommandations* Oxford Policy Management, en collaboration avec le Programme alimentaire mondial.

Avis de non responsabilité

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement l'avis du Programme alimentaire mondial. Les auteurs sont seuls responsables des avis dont ils font état dans le présent rapport.

Oxford Policy Management Limited
Société immatriculée en Angleterre
3122495

Level 3, Clarendon House
52 Cornmarket Street
Oxford, OX1 3HJ
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0) 1865 207 300
Fax : +44 (0) 1865 207 301
E-mail : admin@opml.co.uk
Site web : www.opml.co.uk
Twitter : [@OPMglobal](https://twitter.com/OPMglobal)
Facebook : [@OPMglobal](https://www.facebook.com/OPMglobal)
YouTube : [@OPMglobal](https://www.youtube.com/OPMglobal)
Linkedin : [@OPMglobal](https://www.linkedin.com/company/opml)

Table des matières

Listes des graphiques, encadrés et tableaux	vi
Liste des abréviations	vii
1 Introduction.....	1
2 Définir le rôle de la protection sociale dans la réponse aux crises	4
2.1 Protection sociale réactive aux crises – cadre théorique.....	4
2.2 Arguments en faveur de la protection sociale réactive aux crises	5
3 Le rôle de la protection sociale dans la réponse d’urgence – conclusions principales	8
3.1 Réponses du système	9
3.2 État de préparation du système	23
4 Recommandations de politique - comment les systèmes de protection sociale peuvent-ils être plus préparés à réagir en cas de crise ?	40
4.1 Facteurs favorables	40
4.2 Au fil du cycle de choc.....	53
4.3 Comment le PAM peut-il contribuer à rendre les systèmes de protection sociale plus réactifs aux crises ?.....	55
5 Conclusion.....	64
Bibliographie.....	66
Annex A Expériences mondiales en matière de protection sociale réactive aux crises	70
A.1 Népal.....	70
A.2 Philippines	70
A.3 Fidji.....	71
A.4 Mali.....	72

Liste des graphiques, encadrés et tableaux

Figure 1:	Objectifs des systèmes de protection sociale.....	8
Figure 2:	Personnes touchées par les crises au sein de la population en général - Pourquoi l'expansion est difficile	25
Figure 3	« Quels sont les facteurs qui permettent aux systèmes de protection sociale d'être plus réactifs aux crises ? »	44
Figure 4	Actions clés au fil du cycle de crise	53
Encadré 1:	Protection sociale réactive aux crises – cadre théorique	4
Encadré 2:	Réponses récentes de la protection sociale aux catastrophes naturelles : Équateur, Salvador, Dominique, Pérou et Mexique	11
Encadré 3:	Clarifier les définitions : l'élargissement de la couverture peut être obtenu de plusieurs façons, pas seulement par une « expansion horizontale »	15
Encadré 4:	Les avantages des transferts en espèces	19
Encadré 5:	Le compromis entre l'exactitude de ciblage et la rapidité	31
Encadré 6:	Tirer parti des capacités et des systèmes existants - quelques expériences	32
Encadré 7:	L'utilisation des transferts électroniques dans les interventions d'urgence	33
Encadré 8:	Mandats institutionnels de protection sociale visant à répondre aux urgences - Guatemala, Pérou et Jamaïque	35
Encadré 9:	Le CCRIF	38
Encadré 10:	Récents investissements institutionnels dans des systèmes de protection sociale réactifs aux crises en ALC	42
Encadré 11:	Lien entre la protection sociale et la protection civile en République dominicaine	49
Tableau 1:	Systèmes de gestion des données : préciser la terminologie	26
Tableau 2 :	Couverture des registres sociaux et chevauchements avec les ménages touchés.....	29
Tableau 3:	Répartition des risques	37
Tableau 4:	Quand la protection sociale est-elle adaptée pour répondre aux situations d'urgence ?.....	49
Tableau 5	Actions clés au fil du cycle de crise (détails).....	54
Tableau 6:	Recommandations pour les gouvernements et pour le PAM	58

Liste des abréviations

Bono AAA	<i>Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación</i> (Allocation de placement familial, de location et de pension alimentaire) (Équateur)
CCRIF	Caribbean Catastrophic Risk Insurance Facility (Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes)
CCRIF SPC	Société de portefeuille distinct du CCRIF (mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes)
CCT	Programmes de transferts monétaires conditionnels
CONRED	Coordinadora Nacional para Desastres de Reducción (Guatemala) (Coordination nationale pour la réduction des désastres)
GRC	Gestion des risques liés aux catastrophes
CEALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
ECTP	Emergency Cash Transfer Programme (Programme de transferts monétaires d'urgence)
FIBE	Ficha Básica de Emergencia (Chili) (Fiche de base pour les urgences)
HSNP	Programme de filet de sécurité contre la faim (Kenya)
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IVACC	<i>Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos</i> (République dominicaine) (Indice de vulnérabilité aux chocs climatiques)
ALC	Amérique Latine et Caraïbes
S&E	Suivi et évaluation
MIDIS	Ministère du développement et de l'inclusion sociale (Pérou)
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social (Équateur) (Ministère de l'Inclusion économique et sociale)
MIMP	Ministère des femmes et des populations vulnérables (Pérou)
MIS	Système de gestion de l'information
MLSS	Ministère du travail et de la sécurité sociale (Jamaïque)
MSD	Ministère du développement social (Chili)
ONG	Organisation non gouvernementale

BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
ODI	Overseas Development Institute (Institut du développement étranger)
OPM	Oxford Policy Management
PAP	Programme d'assistance publique (Dominique)
PATH	Programme d'avancement par la santé et l'éducation (Jamaïque)
PET	Programa de Empleo Temporal (Mexique) (Programme d'emploi temporaire)
PTP	Programme de travaux publics
RUD	<i>Registro Único de Damnificados</i> (Équateur) (Registre des ménages sinistrés)
ODD	Objectif de développement durable
SINAGERD	<i>Sistema Nacional de Gestión de Riesgos</i> (Peru) (Système national de gestion des risques)
SINAPRED	Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención de Desastres (Nicaragua) (Système national pour la prévention, l'atténuation et la réponse aux désastres)
SIUBEN	<i>Sistema Único de Beneficiarios</i> (République dominicaine) (Système unique des bénéficiaires)
SPIAC-B	Social Protection Inter-Agency Cooperation Board (Conseil de coopération interinstitutionnel pour la protection sociale)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
PAM	Programme alimentaire mondial

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 2016², à travers 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 », préconise d'investir dans la prévention des crises et le renforcement de la résilience communautaire plutôt que de continuer à concentrer les ressources de manière disproportionnée sur la gestion et la réponse aux crises, passant ainsi d'une logique de réponse aux besoins à l'élimination des besoins.³ L'Agenda 2030 pour le développement durable incite en outre 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 soutenue par les récentes expériences de l'utilisation de la protection sociale pour répondre aux urgences en Asie, en Afrique et dans la région Amérique latine et Caraïbes (ALC).⁴ Elle est aussi soutenue par des recherches approfondies et différents débats.⁵

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 Tequila⁶ 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 (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes de l'ONU - CEPALC, 2015), des systèmes de protection sociale raisonnablement avancés

¹La 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).

²Le 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.

« 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).

⁴Voir l'annexe pour une description de plusieurs expériences mondiales.

⁵ Voir www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems et <http://socialprotection.org/>.

⁶ Une crise économique mexicaine qui a néanmoins eu des répercussions dans toute la région.

semblent offrir une occasion unique pour soutenir la réponse aux crises. Cependant, les systèmes de protection sociale peuvent avoir des objectifs qui entrent en contradiction avec les interventions humanitaires, notamment en matière de populations cibles et de processus opérationnels. Cela peut nuire à leur capacité à jouer un rôle visant à répondre aux demandes d'assistance supplémentaires en période de crise.

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 ALC**. L'objectif de cette étude est d'**apporter des preuves et d'éclairer les pratiques pour améliorer la préparation et la réponse en ALC grâce à des systèmes de protection sociale plus flexibles**. L'accent est mis sur les systèmes nationaux de protection sociale, bien que certaines constatations s'appliquent également aux acteurs de la protection civile⁷ et aux partenaires humanitaires internationaux qui complètent et appuient les efforts nationaux dans la région ALC. L'étude vise à contribuer à une meilleure intégration des interventions humanitaires et de développement et à augmenter l'engagement et la sensibilisation des acteurs du développement et de l'humanitaire. 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 suivants⁸:

- 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 en Dominique – Beazley (2018a) ;
- Étude de cas au Salvador – Beazley (2018b) ;
- Réponse du Salvador à la sécheresse de 2018 - Beazley (prochainement) ;
- Ce rapport 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 pays⁹, de nombreuses expériences vécues dans d'autres pays et des points de vue

⁷ En ALC, la protection civile est généralement le secteur et l'autorité du gouvernement qui fournit protection et assistance à la société en cas de catastrophe naturelle ou découlant d'agissements humains.

⁸ Ces rapports, ainsi que 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>.

⁹ Les études de cas se concentrent presque exclusivement sur l'assistance sociale, à savoir les programmes de protection sociale non contributifs comme les transferts en espèces, les repas scolaires et les programmes d'emploi. Bien que les systèmes de protection sociale aient d'autres composantes

régionaux ont été recueillis tout au long du projet (d'août 2016 à décembre 2017) et constituent autant de contributions au rapport. Une nouvelle phase de l'étude (2019-2020) portera sur la région des Caraïbes, avec cinq études de cas de pays et une recherche bibliographique sous-régionale des expériences en matière de protection sociale réactive aux crises.

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 politiques permettant au PAM de contribuer à améliorer la réactivité des systèmes gouvernementaux. Enfin, la section 5 présente un ensemble de conclusions.

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. De plus, la protection sociale est souvent mise en œuvre par différents ministères et entités au sein d'un pays, et, dans ces cas, nous nous concentrons sur les programmes et systèmes du ministère mettant en place le programme de transferts en espèces le plus étendu.

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

Nous présentons dans cette section le cadre théorique utilisé dans cette étude, et, sur la base d'expériences et retours mondiaux, nous fournissons des raisons générales justifiant l'étude du rôle de la protection sociale dans la réponse aux crises.

2.1 Protection sociale réactive aux crises – cadre théorique

L'encadré ci-dessous résume le cadre théorique utilisé dans cette étude. Ce cadre, basé sur celui développé par OPM (2015),¹⁰ 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 des populations ainsi que leur santé, leur sécurité alimentaire, leur nutrition et leur sécurité.

Réponse du système

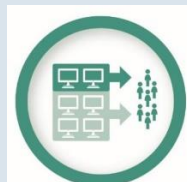
Lorsque les décideurs envisagent l'utilisation d'un système de protection sociale pour répondre aux besoins d'urgence, ils disposent de diverses stratégies pour fournir de l'assistance aux personnes vulnérables à travers le système :



Expansion verticale



Expansion horizontale



Adossement



Alignement implicite

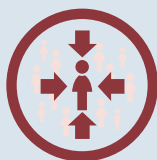
1. **L'expansion verticale** : augmentation de la valeur des prestations ou de la durée d'un programme existant ;
2. **L'expansion horizontale** : ajout de nouveaux bénéficiaires à un programme existant ;
3. **L'adossement** : utilisation de parties du cadre administratif d'une intervention de protection sociale, et/ou de ses capacités, mais avec un programme de réponse aux crises séparé, (géré soit par le gouvernement soit par les agences humanitaires) ; et
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 ;

¹⁰ Un cadre légèrement revu a été proposé au sein du Rapport d'analyse définitif de l'étude sur la protection sociale réactive aux crises du DFID (O'Brien *et al.*, 2018), après la conclusion des études de cas du présent rapport.

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 efficace¹¹ :

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



Système de ciblage et de gestion des données



Système de prestation



Coordination et financement

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

2.2 Arguments en faveur de la protection sociale réactive aux crises

Avant de passer aux résultats de l'étude, il convient de discuter et de résumer les principales raisons pour lesquelles la protection sociale pourrait jouer un rôle en cas de crises, particulièrement dans le contexte de l'ALC :

- La protection sociale est intrinsèquement liée à la réponse aux crises, comme nous l'avons discuté à la Section 3. **La protection sociale pourrait aider à mieux**

¹¹ Du fait de la portée de cette recherche, les processus importants des systèmes de protection sociale, notamment le suivi et l'évaluation (S&E), les mécanismes remédiant aux plaintes et les stratégies de communication, ne sont couverts que lorsqu'ils sont directement liés au ciblage, à la fourniture de prestations et à la coordination ainsi qu'au financement. Cela s'applique également aux importantes questions transversales que sont le genre et la nutrition. Des recherches supplémentaires sont nécessaires concernant ces aspects.

répondre aux besoins des populations touchées par les crises (par ex. en assurant une couverture et un niveau de soutien adéquats). Par exemple, des interventions de protection sociale ciblant efficacement les populations pauvres peuvent assurer d'aider ceux qui sont les plus vulnérables face aux crises. Il est maintenant largement reconnu que les populations pauvres sont plus vulnérables face aux hausses de prix des denrées alimentaires, plus dépendantes de sources de revenus instables, plus souvent exposées aux catastrophes et au changement climatique (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 2014), et fortement affectées par les maladies et les problèmes de santé que les crises ont tendance à accentuer (Hallegatte *et al.*, 2016).

- Les modalités et les chaînes de transferts monétaires et alimentaires aux ménages sont communes à la fois en temps normal et en situation d'urgence, avec quelques variations minimales. **Les systèmes et processus de protection sociale destinés à l'administration de transferts à long terme peuvent par conséquent être utilisés en situation d'urgence en ayant le potentiel d'offrir une réponse plus rapide, plus prévisible, durable, efficiente (à savoir avec moins de doublons) et donc plus efficace et moins coûteuse** (OPM, 2017a; O'Brien *et al.*, 2018).
- L'utilisation de systèmes de protection sociale pour les interventions d'urgence donne l'occasion aux gouvernements, à la gestion des risques de catastrophes, aux acteurs humanitaires et aux autres partenaires **de fournir un ensemble complet de mesures d'aides couvrant tous les besoins fondamentaux et en les liant à la phase de relèvement rapide et de renforcer 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. 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. Qui plus est, la protection sociale a non seulement le potentiel d'augmenter la résilience des ménages face aux crises, si elle est fournie sur une base régulière et prévisible.
- 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).

Les tendances régionales qui soulignent d'autant plus le potentiel d'intégration accrue de la réponse aux crises au sein des systèmes de protection sociale existants comprennent ce qui suit :

- La **vaste couverture des systèmes de protection sociale dans de nombreux pays de l'ALC permet d'atteindre des segments importants de la population**, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables. Par exemple, la proportion des ménages bénéficiant des programmes de transferts monétaires conditionnels en ALC est passée de 3,6 % à 20,2 % entre 2000 et 2016, et concerne environ 130 millions de personnes (CEPALC, 2017) ;
- De la même manière, **les systèmes de protection sociale de la région sont - dans l'ensemble - plus matures**, et caractérisés par un fort leadership gouvernemental (à savoir qu'ils sont inscrits dans la législation), un système de programmes intégrés soutenus par des systèmes administratifs établis, des niveaux de capacité administrative élevés, des systèmes solides pour assurer une prise de décision éclairée et l'amélioration de l'imputabilité (notamment par le biais

de systèmes d'information sur mesure), et un financement durable. Cela fournit une base solide sur laquelle les réponses aux crises peuvent être adaptées.

- Dans la région, il existe généralement un **écart entre** : (1) les **réponses initiales d'urgence**, 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 précoces**. Les preuves suggèrent que le système de protection sociale peut être utilisé lors de différentes phases de la réponse d'urgence. Une meilleure coordination entre les diverses parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales œuvrant à la réponse d'urgence, notamment le secteur de la protection sociale, permet donc d'y gagner.
- **Il semble y avoir une tendance dans la région vers la construction progressive de la citoyenneté sociale.** Conformément aux initiatives fondées sur les droits dont notamment le socle de la protection sociale de 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-lotis (aspect contributif) et pauvres (aspect non contributif), promouvant ainsi l'équité et fournissant un soutien efficace en cas de besoin.¹² Cette approche et le développement de systèmes de prestations qui la soutient, sont prometteurs pour le rôle de la protection sociale dans la préparation et la réponse aux crises (Beazley et al.2016), ainsi que pour la résilience générale des populations pauvres face aux crises. Il s'agit d'un aspect particulièrement important en ce qui concerne le changement climatique, car on s'attend à ce que ses impacts exacerbent la pauvreté dans la plupart des pays en développement, et à ce qu'il crée de nouvelles enclaves de pauvreté dans les pays souffrant d'inégalités croissantes (IPCC, 2014).

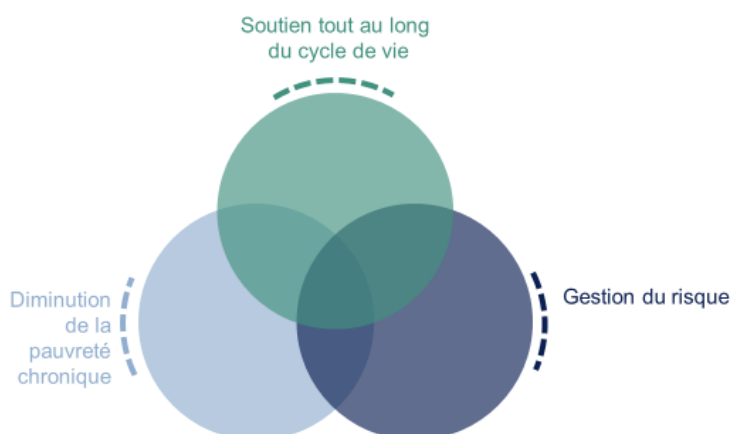
Il n'est donc pas surprenant que plusieurs pays de la région commencent à utiliser leurs systèmes de protection sociale afin de faire face aux crises (voir section 3.1). Il existe une tendance similaire en Afrique et en Asie (voir OPM (2017a) et Annexe A).

¹²Selon la CEPALC (2015), « 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 à une population hétérogène, mais plutôt adapter les services afin de couvrir différents besoins et de 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. »

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. 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, la gestion des risques constitue la troisième fonction des systèmes de protection sociale, comme le montre le diagramme ci-dessous. Bien que certaines activités puissent se trouver à l'intersection de ces trois objectifs différents, beaucoup nécessitent des approches et des outils différents et peuvent cibler différentes populations.

Figure 1: Objectifs des systèmes de protection sociale



Par exemple : les allocations destinées aux enfants ou les retraites sont des exemples de programmes qui permettent de soutenir les populations tout au long du cycle de vie. Les programmes de transferts monétaires conditionnels ou non qui ciblent la pauvreté sont des exemples de programmes visant à réduire la pauvreté. Les allocations ciblant les enfants des milieux pauvres ou les retraites sont à l'intersection de ces deux objectifs. Si le programme comprend en plus des procédures de contingence permettant de le déployer afin d'aider à gérer les crises, il est alors à l'intersection des trois objectifs. En pratique, il n'existe actuellement que très peu de programmes intersectionnels.

Source : Auteurs

Bien qu'ils aient été conçus à des fins différentes, les systèmes de protection sociale sont de plus en plus utilisés dans le cadre des interventions d'urgence en ALC. C'est le cas parce que la protection sociale sert à aider ceux qui en ont besoin, que leurs besoins découlent d'une condition socio-économique établie (par ex.

la pauvreté chronique), qu'elle fasse partie du cycle de vie (par ex. la vieillesse) ou qu'elle ait été entraînée par une crise. À ce jour, les systèmes et les programmes ont toutefois été principalement utilisés « tels quels » ou légèrement adaptés après les crises. La planification et la préparation du système de protection sociale se sont avérées limitées, bien qu'un nombre croissant de pays commence à adapter leurs systèmes pour qu'ils soient réactifs (voir Section 3.2).

Les systèmes de protection sociale plus matures de la région ont pu jouer des rôles plus importants et plus efficaces dans les interventions d'urgence, par opposition aux 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 des niveaux d'intégration plus élevés offrent davantage de possibilités d'expansion ou de recentrage lorsqu'une crise survient et créent de plus grandes opportunités d'adossement. Les 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, ont une utilité limitée pour la répondre aux situations d'urgence. C'est également le cas dans d'autres régions du monde (voir O'Brien *et al.*, 2018).

Ceci étant dit, des systèmes moins matures ont toutefois été utilisés pour répondre aux situations d'urgence dans la région. En prenant en compte le risque de surcharger les systèmes qui sont déjà mis à l'épreuve, les expériences de la région, notamment celle du Salvador et de la Dominique (voir encadré 2), nous montrent que les systèmes qui sont toujours en cours de développement peuvent également réussir à intervenir en cas de crise. Par exemple :

- De simples « **adaptations de conception** » – visant à mieux prendre en compte les crises auxquelles un pays fait face (O'Brien *et al.*, 2018) – peuvent constituer un premier pas vers un système plus capable de surmonter les crises. Cela suppose de mettre en place de simples procédures pour assurer la continuité des services suite à une crise, ainsi que des changements mineurs apportés à la conception du programme, par exemple la suppression temporaire de conditions ou d'exigences de travail.
- Une **approche sélective et mixte** peut être adoptée pour concevoir des programmes d'urgence, en s'appuyant et en s'adossant sur les systèmes de prestations de protection sociale et sur les capacités qui sont les plus développés, et en n'incorporant que ceux-ci. La Section 3.2 aborde cela plus en détails.

Il doit également être noté que les **systèmes des pays sont en constante évolution, parfois en conséquence directe de crises précédentes**, lorsque les limites des systèmes existants sont souvent bien plus flagrantes. Par exemple, plusieurs pays de la région ont renforcé les systèmes de prestation de programmes existants et étendu leur couverture pour répondre aux besoins changeants des populations suite à une crise (par ex. la crise financière de 2008).

Nous présentons ci-dessous les constatations principales issues de notre examen des expériences, ventilées en fonction de la réponse et de la préparation du système.

3.1 Réponses du système

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

Crises économiques

La recherche bibliographique que nous avons menée pour ce projet en 2016 indiquait que la plupart des expériences d'utilisation de systèmes de protection sociale en ALC servait à faire face aux chocs économiques, en particulier la crise financière mondiale de 2008/09 (Beazley et al., 2016). C'est probablement parce que la protection sociale est plus souvent associée à la fourniture d'un 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 lente¹³ (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 établi des mécanismes *ex ante* sous la forme de stabilisateurs automatiques qui permettent une réponse rapide (il s'agit notamment de l'ajustement des prestations aux indices des prix à la consommation ou au salaire minimum). Cependant, dans d'autres cas, les réponses ont été tardives précisément en raison du manque de préparation du programme et de la difficulté d'établir quand les crises ont conduit à des situations d'urgence.

Catastrophes naturelles

Le nombre de pays utilisant les systèmes de protection sociale pour répondre aux catastrophes résultant de risques naturels a augmenté considérablement au cours des dernières années, ce qui semble constituer une nouvelle tendance dans la région. Des pays comme l'Équateur, le Pérou, le Chili, le Mexique, le Salvador, et la Dominique ont tous utilisé leurs capacités de protection sociale pour répondre aux crises causées par des catastrophes (voir Encadré 2 ci-dessous).

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 d'utilisation de la protection sociale en réponse à des catastrophes sont intervenues lors de crises soudaines, comme des séismes ou des ouragans (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

¹³ 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 à la croisée d'événements différents » (OCHA, 2011).

qualifiée d'urgence et où une assistance devrait être fournie, notamment sous la forme d'un système de protection sociale. La sécheresse en est l'exemple le plus courant, mais on peut également citer l'augmentation du niveau de la mer, la fonte des glaciers et ses effets connexes, la salinisation des sols, la dégradation des terres et des forêts et, dans certains cas, les crues, ainsi que 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 lorsqu'elles ont atteint un état d'urgence et de les traiter alors 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 centrale¹⁴. L'approche fut alors de donner la priorité d'intervention d'urgence aux impacts des sécheresses étendues, notamment la perte de récolte et de moyen de subsistance des agriculteurs et le risque d'insécurité alimentaire. Une approche intégrée visant à réduire le risque de sécheresse et à augmenter la résilience face à la récurrence des sécheresses nécessiterait forcément d'aborder différentes questions liées à l'accès et à la gestion de l'eau ainsi qu'à la dégradation environnementale de la région (Solórzano, 2017).¹⁵

Encadré 2: Réponses récentes de la protection sociale aux catastrophes naturelles : Équateur, Salvador, Dominique, Pérou et Mexique

Le nombre de pays répondant aux catastrophes par le biais des systèmes de protection sociale a augmenté rapidement ces dernières années. Quelques exemples sont discutés ci-dessous.

- **Équateur - Adossement**

Le gouvernement équatorien a fait face au séisme de 2016 en adoptant différentes stratégies. L'une d'entre elles consistait à fournir une assistance monétaire aux familles touchées par le biais des programmes *Bono de Acogida*, *Alquiler y Alimentación* (Bono AAA) et *Bono de Alimentación Rural*. Cette réponse impliquait de s'adosser sur la capacité du Ministère de l'inclusion économique et sociale (MIES), qui était chargé de mettre en place un programme de transfert monétaire, le *Bono de Desarrollo Humano*, et de pension sociale, entre autres. La réponse d'urgence s'adosait sur le personnel, la plateforme informatique, les procédures et les infrastructures du MIES.

Afin de pouvoir bénéficier de l'aide monétaire, les familles devaient s'inscrire sur le Registre unique des victimes (*Registro Único de Damnificados – RUD*). Le Bono AAA ciblait les familles déplacées vivant dans des familles d'accueil ou en location, tandis que l'autre programme ciblait les ménages en milieu rural. Les bénéficiaires avaient droit à 100 \$ US par mois pendant trois mois, tandis que les locataires et les familles d'accueil percevaient 135 \$

¹⁴Le Couloir sec s'étend du Chiapas, au sud du Mexique, jusqu'au Costa Rica et couvre une bande qui s'étend le long du Guatemala, du Salvador, du Honduras et du Nicaragua.

¹⁵Il faut noter que le mandat du CONRED est actuellement en cours de révision.

US par mois pendant six mois plus 15 \$ US pour les services publics, dans le cas des familles d'accueil.

L'assistance en espèces était efficace et innovante, mais pas si opportune du fait de différents facteurs. 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 était 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.

- **Salvador - expansions verticale et horizontale et alignement implicite**

En 2018, le Salvador a été touché par une grave sécheresse prolongée ; une alerte rouge a été déclarée dans 143 des 262 municipalités du pays et les estimations indiquaient qu'environ 12 000 familles étaient frappées d'insécurité alimentaire.

Le système de protection sociale est encore jeune et l'une de ses principales contraintes est qu'il n'offre pas encore une couverture nationale. Pour cette raison, le Gouvernement et le PAM ont élaboré un modèle d'intervention de protection sociale qui associait trois stratégies différentes, chacune d'entre elle mise en œuvre dans différentes municipalités, afin d'accroître la couverture de la réponse dans son ensemble.

- Les expansions verticale et horizontale des programmes de transferts en espèces (*Bono Sequía*). Elles consistaient en un transfert de 120 \$ US par famille, versé à 15 538 familles.
- L'alignement implicite de la réponse monétaire du PAM. Il concernait 1989 familles percevant deux transferts de 80 \$ US chacun.
- La distribution de denrées alimentaires – elle n'a pas encore eu lieu au moment de la rédaction du présent rapport. L'objectif est d'atteindre 73 758 familles.

C'est la première fois qu'un programme de transfert en espèces au Salvador est déployé pour fournir un soutien aux personnes touchées par un phénomène naturel. Malgré certains retards de mise en œuvre des expansions horizontale et verticale (*Bono Sequía*), surtout liés à l'absence de préparation et à la capacité de l'opérateur de paiement pour tenir compte de l'accroissement de la demande, l'expérience est considérée comme un succès.

La réponse alimentaire a été retardée de quelques mois. Sept mois après le pic de la sécheresse, aucune alimentation n'avait encore été distribuée.

- **Dominique - expansions verticale et horizontale.**

Le Programme de transferts monétaires d'urgence (ECTP), lancé par le Gouvernement de la Dominique, le PAM, et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) début décembre 2017, fournissait des transferts en espèces inconditionnels à près des 25 000 personnes (dont 6 000 enfants) ayant été les plus touchées par l'Ouragan Maria. Ces expansions verticale et horizontale concernaient le programme de transfert en espèces du Programme d'aide publique (PAP).

La valeur du transfert de l'ECTP était de 90 \$ US par foyer par mois, avec un supplément de 50 \$ US par enfant, jusqu'à trois enfants, en plus des avantages du PAP pour ceux qui bénéficiaient du programme. Les bénéficiaires de l'ECTP devaient recevoir trois paiements mensuels. Les transferts de l'ECTP étaient intégralement financés par le PAM et l'UNICEF. Le Gouvernement de la Dominique continuait toujours de verser les allocations normales régulières à leurs bénéficiaires. Les octrois d'ECTP étaient distribués aux bénéficiaires en utilisant les mécanismes de prestation existants du PAP, lesquels reposaient largement sur des paiements manuels par l'intermédiaire des conseils de village.

L'ouragan Maria a atteint les côtes de la Dominique le 18 septembre 2017. Les bénéficiaires du PAP ont perçu le premier paiement de l'ECTP en décembre. Du fait des retards

d'identification des bénéficiaires non-PAP, les paiements aux bénéficiaires non-PAP ont été divisés en deux groupes, l'un recevant le premier transfert en janvier et les 2nd et 3^e transferts en mars, tandis que l'autre a reçu les trois transferts en même temps en mars.

- **Pérou - expansions verticale et horizontale.**

L'une des stratégies utilisées par le gouvernement du Pérou pour répondre aux effets du phénomène côtier El Niño de 2017¹⁶ a été l'expansion verticale des programmes de transferts monétaires *Juntos* et *Pension 65*, par le biais du programme *Bono Una Sola Fuerza*. Cependant, ces transferts monétaires extraordinaires ne faisaient pas partie de la première réponse du gouvernement : ils ont eu lieu début septembre, environ six mois après le pic de l'urgence. Les bénéficiaires des programmes *Juntos* et *Pension 65* vivant dans les districts touchés ont reçu un paiement complémentaire d'environ 60 \$ US.

En outre, la retraite sociale *Pension 65* a permis d'atteindre des objectifs de couverture annuelle en réponse au phénomène côtier El Niño, en intégrant les personnes admissibles vivant dans les zones concernées qui ne faisaient pas partie du programme avant.

- **Mexique - expansion horizontale**

Au Mexique, le programme de transfert monétaire conditionnel *Prospera* a été étendu horizontalement en réponse au séisme de 2017 en y intégrant les ménages vivant dans les zones touchées et qui avaient bénéficié du programme. Cette ré-intégration des anciens bénéficiaires a été considérée comme une approche rentable pour l'expansion horizontale, le programme *Prospera* disposant déjà de toutes les données opérationnelles de ces ménages. Le programme a également incorporé les ménages vivant dans les zones touchées identifiés comme éligibles mais qui, du fait des restrictions budgétaires, n'étaient pas dans le programme lorsque le séisme a frappé.

Source : Beazley (2017a; 2017c; 2018a; 2019)

3.1.2 Par type de réponse

Contrairement à l'approche dominante dans d'autres régions du monde en développement (O'Brien et al, 2018), en région ALC, ce sont les gouvernements qui tendent à diriger et à financer (au moins partiellement) la réponse aux crises, principalement au travers de la protection civile, Haïti et d'autres pays des Caraïbes faisant toutefois exception. Dans les cas où la protection sociale a joué un rôle actif dans la réponse, ce rôle a consisté d'abord en une augmentation de la valeur des transferts (expansions verticales) ou en l'augmentation de la couverture (expansions horizontales) et en l'utilisation des systèmes et capacités existants au sein des nouveaux programmes (adossement).

Expansions verticales



En répondant par l'intermédiaire du système de protection sociale, le fait d'augmenter les niveaux de prestations aux bénéficiaires existants s'avère souvent la mesure à prendre dans la région car

¹⁶ Ce phénomène est caractérisé par un réchauffement anormal de la mer, provoquant de fortes pluies qui entraînent des inondations et des débordements.

Expansion verticale elle est rapide et relativement peu coûteuse à mettre en place sur le plan administratif.

Dans certains cas, comme pour le programme Prospera mexicain (anciennement *Oportunidades* et *Progresa*), une fois la valeur des allocations augmentée, il est alors politiquement difficile de la réduire. Cela est probablement dû à une combinaison de facteurs, mais la façon dont ces augmentations sont expliquées 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 personne ne s'attendait à ce qu'elles deviennent permanentes. Cela s'avère certes plus difficile face aux crises à évolution lente, car il est compliqué d'établir à l'avance la durée de l'augmentation, bien que dans le cas des crises liées au climat une compréhension de la saisonnalité peut aider à planifier les périodes initiales d'assistance continue.

Les nouvelles expériences de l'ALC et d'ailleurs montrent que la préparation pour pouvoir approuver et décaisser des fonds rapidement constitue le facteur déterminant permettant une expansion verticale opportune (Barca et Beazley, 2019). Au Pérou, par exemple, en raison du manque de préparation et d'un processus de prise de décisions lent suite à l'impact du phénomène El Niño, l'expansion verticale ne s'est pas produite de manière opportune et les montants supplémentaires n'ont été transférés qu'environ six mois après le pic des inondations (Beazley, 2018a) (voir Encadré 2). En Dominique, les bénéficiaires du programme de transfert monétaire PAP ont perçu leurs allocations supplémentaires en réponse à l'Ouragan Maria près de trois mois plus tard (Beazley, 2018a). Cette réponse a été entièrement conçue après le passage de l'ouragan (voir aussi Encadré 2).

Inévitablement, ce type de réponse n'atteint que les bénéficiaires existants (voir également la section 3.2.1 Error! Reference source not found.), ce qui exclut les non-bénéficiaires. Il est extrêmement rare que les programmes de protection sociale couvrent 100 % de la population dans une zone donnée, les bénéficiaires constituant presque toujours des sous-ensembles de la population (p. ex. les populations pauvres, les personnes âgées, les enfants, etc.).

Par conséquent, l'exactitude de l'expansion verticale dépend de la corrélation entre le ciblage d'un programme existant (conception et mise en œuvre) et la population affectée par la crise (Barca et Beazley, 2019). Par exemple, en Équateur, seuls 15 % des ménages inscrits au Registre des ménages sinistrés (*Registro Único de Damnificados* - RUD) (la base de données des ménages affectés établie à la suite du séisme de 2016 - voir Encadré 2) ont pu bénéficier du programme phare d'aide sociale du pays, le *Bono de Desarrollo Humano* (Beazley, 2017a). Il n'y avait que peu de corrélation entre les critères de ciblage du programme et la population affectée par la crise et une réponse fondée exclusivement sur l'expansion de ce programme aurait conduit à des erreurs d'exclusion importantes.

Procéder à une expansion verticale à travers plusieurs programmes avec différents critères de ciblage constitue une approche globale pour faire face au défi de sous-couverture de l'expansion verticale. Ce fut le cas au Pérou en réponse à l'inondation de 2017 (voir Encadré 2) et en Argentine en réponse aux récentes inondations, incendies, catastrophes naturelles et nuages de cendres volcaniques (Beazley *et al.*, 2016). Si les expansions verticales mènent à des niveaux élevés d'exclusion sociale, elles doivent être complétées par d'autres stratégies, comme en Dominique, où l'expansion verticale du PAP a été complétée par une expansion horizontale (voir Encadré 2). Dans certains cas, des programmes complémentaires

pourraient être livrés par d'autres acteurs du gouvernement ou de l'humanitaire (p. ex. GRC) via l'amélioration de la coordination (voir Section 3.2.3).

Expansions horizontales



Expansion Horizontale

L'expansion horizontale offre une solution à la couverture limitée de l'expansion verticale. La croissance de la protection sociale en Amérique latine s'explique en partie par l'augmentation de la couverture des programmes de transferts monétaires en réponse à des crises, typiquement les chocs économiques comme la crise financière mondiale de 2008-2009 (Beazley *et al.*, 2016 ; Grosh *et al.*, 2014).

Des programmes ont également fait l'objet d'une expansion horizontale en réponse aux catastrophes naturelles au Mexique, en Dominique, au Salvador et au Pérou (voir Encadré 2).

L'expansion horizontale pose des défis sur trois fronts : le ciblage, la prestation et la communication auprès des bénéficiaires. L'élargissement à de nouveaux cas nécessite une approche souple pour identifier et choisir ceux qui sont dans le besoin (tel que discuté à la Section 3.2.1) et leur fournir une assistance (voir Section 3.2.2). Les considérations ci-dessus au sujet de la communication auprès de la population sont également valables pour l'expansion horizontale, car intégrer les bénéficiaires sur une base temporaire pourrait être source de confusion et entraîner des tensions sociales.

Il est important de noter que la recherche menée dans la région a montré que l'expansion horizontale pouvait, en pratique, être concrétisée de nombreuses manières - et l'accroissement de la couverture des populations touchées peut être réalisé de nombreuses façons au-delà de l'extension horizontale. Les principales constatations à ce sujet, y compris les considérations concernant les différentes implications pratiques de différentes options, sont résumées dans l'Encadré 3.

Encadré 3: Clarifier les définitions : l'élargissement de la couverture peut être obtenu de plusieurs façons, pas seulement par une « expansion horizontale »

La typologie présentée dans le cadre théorique de cette étude (Section 2.1) est très utile pour guider les discussions sur les options de réponse, mais il reste toutefois quelques limitations. Premièrement, il s'agit d'un cadre d'utilisation des systèmes de protection sociale pour les interventions d'urgence et, par conséquent, elle ne couvre pas les réponses apportées par d'autres secteurs, ce qui peut être plus efficace pour répondre aux urgences. Deuxièmement, le cadre cache certains aspects de la complexité qui sous-tend chaque option et la manière dont elle est ensuite mise en pratique. Par exemple, cette étude sur l'ALC a clairement montré qu'il est possible d'étendre la couverture à un plus grand nombre de personnes (au-delà des bénéficiaires de la protection sociale) de différentes façons - chacune ayant des implications pratiques. Ces options sont décrites ci-dessous.

Il est important de souligner que les solutions ci-dessous peuvent mener à une expansion de la couverture temporaire et/ou de longue durée selon les cas. Cependant, le processus politique qui se cache derrière l'expansion temporaire est clairement différent de l'engagement requis pour apporter des changements permanents. En outre, l'expérience a montré que des stratégies conçues dans le but d'augmenter temporairement la couverture peuvent souvent conduire à une augmentation permanente.

1. **Expansion via les programmes existants** (expansion horizontale, telle que définie à la Section 2.1) :
 - *Par l'extension de la couverture géographique du programme :*
 - *L'expansion géographique temporaire* - elle est théoriquement possible bien que nous n'ayons pas trouvé beaucoup d'exemples de programmes étendant puis rétrécissant leur couverture pendant la durée de vie d'une réponse.
 - *L'expansion géographique à plus long terme* - à titre d'exemples, mentionnons les programmes de transferts monétaires du Salvador, du Guatemala, du Mexique, du Paraguay et du Pérou en réponse à la crise financière mondiale de 2008-2009.
 - *Via l'inscription d'autres bénéficiaires qui sont admissibles mais ont été exclus de l'assistance d'origine.* L'expérience régionale montre qu'un tel processus est susceptible de mener à des expansions de longue durée/permanentes (non temporaires).
 - *Ménages nouvellement admissibles* en raison d'un changement de conditions liées au foyer. Les systèmes d'enregistrement à la demande (comme ceux du Brésil et du Chili, par exemple), ont en théorie la capacité de faire face à ces nouvelles charges de travail.¹⁷
 - *Ménages admissibles exclus en raison de quotas/restrictions budgétaires.* C'est notamment la façon dont les programmes *Pension 65* et *Prospera* au Pérou et au Mexique ont répondu aux récentes catastrophes naturelles (voir Encadré 2 et Beazley, 2018).
 - *Ménages admissibles exclus du fait d'un large éventail d'autres raisons* (p. ex. les coûts directs et indirects, et les coûts d'opportunité de mise en application, etc.)
 - *Anciens bénéficiaires qui ont cessé de bénéficier du programme.* Ce fut récemment le cas au Mexique (voir Encadré 2) et c'est une option simple et rapide puisque les données opérationnelles sont déjà disponibles en ce qui concerne les anciens bénéficiaires.
 - *Via la modification temporaire ou définitive et des critères d'admissibilité.* Dans la pratique, cela peut être mis en œuvre soit par :
 - *Une nouvelle inscription/un nouveau processus d'inscription* (l'un ou l'autre sur la base d'un recensement ou éventuellement sur demande) visant à identifier les ménages touchés et d'évaluer l'admissibilité sur la base des critères révisés. C'était le cas en Dominique à la suite de l'Ouragan Maria (voir Encadré 2) ; ou
 - *L'utilisation des données sur la protection sociale (par exemple les informations sur les non-bénéficiaires issues d'un registre social) et l'application de nouveaux critères.* C'est une option qui a été souvent considérée mais rejetée dans la région, à l'exception de la réponse du Salvador à la sécheresse de 2018 ; ce point est examiné plus en détails à la Section 3.2.1.
 - *Via l'activation de l'accès temporaire à ceux qui sont déjà inscrits, mais qui ne perçoivent rien en raison d'exigences/conditions à remplir.* L'abandon de la

¹⁷ Ce n'est toutefois pas toujours le cas car les systèmes à la demande s'accompagnent de nombreux obstacles en matière d'accès (Barca, 2017).

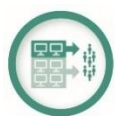
conditionnalité constitue un exemple courant,¹⁸ inscrit dans la législation au Mexique et en Colombie. L'obligation de travailler constitue un autre exemple pour un programme de travaux publics (PMP).

2. **Via l'expansion de nouveaux programmes qui s'adosent aux systèmes de prestation** et fournissent un appui temporaire aux nouveaux cas (« adossement », tel que défini à la Section 2.1). Cette approche comprend :
 - *L'adossement sur les données existantes* (par exemple à partir d'une base de données ou du registre social d'un programme) ; et
 - *L'adossement sur l'approche et la capacité d'inscription/d'admission*. Le Chili, où la capacité d'inscription des programmes de protection sociale est utilisée pour la collecte à la suite d'une catastrophe (voir Encadré 7), et l'Équateur, où la capacité du MIES a été utilisée pour mettre en œuvre la réponse de trésorerie en réponse au séisme de 2016 (voir Encadré 2), constituent tous deux de bons exemples.
3. **L'expansion par le biais de nouveaux programmes « d'urgence » qui correspondent aux programmes existants** (alignement implicite, tel que défini à la Section 2.1). Dans la région, il y a peu d'expériences de ce type, probablement parce que les réponses ont été principalement menées par le gouvernement. Le Salvador constitue toutefois une exception, suite à la sécheresse de 2018.
4. **L'expansion (à long terme) par le biais de nouveaux programmes de protection sociale**. De nombreux pays de la région ont réagi à de grandes crises, notamment la crise économique de 2008-2009, par l'élaboration de nouveaux programmes de protection sociale (p. ex. l'Argentine, le Salvador, le Honduras, le Belize et le Guatemala).

Il ressort de la discussion ci-dessus qu'il existe un continuum d'approches possibles pour étendre la couverture au-delà des actuels bénéficiaires de la protection sociale, chacune s'accompagnant d'un ensemble d'opportunités, de risques et de défis - et chacune affectée par ce que les pays ont mis en place en amont d'une crise. En outre, il convient de rappeler que les besoins des populations touchées par une situation d'urgence ne dépendent pas uniquement de la couverture mais aussi de l'adéquation de l'assistance fournie (par exemple, le type, le montant, etc.).

Sources : Les auteurs, s'appuyant sur Beazley (à paraître) ; Beazley (2018a) ; Beazley et al. (2016), Barca et Beazley (2019) ; Grosh et al. (2014) ; et O'Brien et al. (2018).

Adossement



Adossement

Les acteurs humanitaires ont déjà répondu aux situations d'urgence de la région par le biais des systèmes de protection sociale existants (« adossement »). En Equateur, par exemple, le PAM a apporté son appui dans le cadre du système national de protection sociale et complété la réponse du gouvernement après le séisme de 2016 (Beazley, 2017a). Au Guatemala, le PAM s'est adossé aux systèmes administratifs de protection sociale existants pour répondre à la sécheresse prolongée du corridor sec (Solórzano, 2017).

¹⁸ Il convient de souligner que O'Brien *et al.* (2018) définissent cela comme une « adaptation de conception », c.-à-d. des modifications mineures apportées à la conception d'un programme de protection sociale pour prendre en compte les risques et impacts des chocs et crises auxquels les pays font généralement face.

La stratégie d'adossement permet à des acteurs humanitaires non seulement de réagir plus rapidement et d'atteindre un plus grand nombre de personnes qu'avec des réponses séparées mais aussi de renforcer les systèmes du gouvernement. Du point de vue du gouvernement, ces stratégies peuvent aider à aligner l'aide humanitaire internationale avec la stratégie nationale d'intervention.

L'adossement n'est pas seulement pertinent pour les acteurs humanitaires, il l'est également pour les gouvernements qui mettent en place de nouveaux programmes d'urgence qui s'appuient sur les systèmes et les processus du système de protection sociale normal. Dans certains cas, cette stratégie peut mener à l'utilisation de tous les systèmes et processus d'un programme existant lors de la création d'un nouveau programme doté d'un nouveau nom et limité dans le temps. Cette stratégie permet d'éviter les confusions auxquelles sont exposés les expansions horizontales, au sein desquelles les bénéficiaires à long terme cohabitent dans le même programme avec les bénéficiaires temporaires (p. ex. pendant la période d'intervention et de rétablissement). Par exemple, en Équateur, le gouvernement a utilisé les processus et plates-formes du MIES pour répondre au séisme de 2016. Il ne s'agissait pas d'une expansion horizontale des programmes existants mais d'un nouveau programme d'intervention humanitaire fondé sur la capacité existante (voir Encadré 2).

Certains gouvernements de l'ALC ont déjà fait l'expérience de l'adossement de programmes sur la capacité du secteur de la protection sociale lors d'interventions d'urgence. C'est notamment le cas au Chili, en Équateur, en Jamaïque et au Mexique, où la capacité de la protection sociale pour recueillir et gérer des données a été utilisée en réponse aux crises récentes, afin d'identifier les ménages concernés (voir Encadré 6). En outre, le système de paiement, du programme de transfert monétaire conditionnel de la Jamaïque, le Programme d'avancement grâce à l'éducation et à la santé (PATH), est utilisé pour fournir un soutien en espèces aux bénéficiaires et non-bénéficiaires touchés par les crises. Le Ministère du travail et de la sécurité sociale vérifie les questions qui sont distribuées aux bureaux de poste pour la collecte.

Alignement implicite



Alignement
implicite

Dans la région, il n'existe que peu d'expériences d'organismes humanitaires répondant d'une manière qui corresponde autant que possible à un programme de protection sociale actuel ou éventuel.

Cela est dû au fait que dans de nombreux pays, les réponses sont mises en œuvre directement par les gouvernements, mais aussi parce que dans les pays où les acteurs humanitaires mettent en œuvre des programmes, il n'y a généralement que très peu de coordination et d'interaction entre l'aide humanitaire et la protection sociale.

Le Salvador a connu une expérience intéressante d'alignement implicite suite à la sécheresse de 2018. Le gouvernement a accru le programme de transfert monétaire et a offert son soutien aux ménages touchés par la sécheresse. Il s'agit là d'expansions à la fois verticales et horizontales. Toutefois, le programme de transfert monétaire n'a pas de couverture nationale, et certaines des municipalités touchées par la sécheresse n'étaient pas couvertes par l'expansion de la protection sociale. En conséquence, deux approches complémentaires ont été mises en œuvre dans les autres municipalités : i) la distribution alimentaire, qui est la réponse traditionnelle dans le pays, et ii) un programme de transfert monétaire humanitaire par le PAM. Ce dernier a été conçu

suivant les mêmes paramètres et critères que ceux de l'expansion du programme de transfert monétaire du gouvernement et a été développé de sorte qu'à l'avenir, une fois que la protection sociale couvrira toutes les municipalités touchées par des sécheresses prolongées, le gouvernement sera en mesure de fournir un soutien de trésorerie en cas de besoin (Beazley, à paraître).

3.1.3 Par type de système de protection sociale

Dans les cas où les systèmes de protection sociale de l'ALC ont été utilisés pour répondre aux situations d'urgence, les pays s'appuient principalement sur les systèmes et programmes ayant une couverture relativement plus grande et une capacité administrative plus solide. Selon le contexte, cela pourrait signifier l'expansion d'un programme de transfert monétaire conditionnel, et/ou d'un régime d'assurance sociale, ou de repas scolaires. Alors que dans certains pays, une réponse plus efficace pourrait impliquer l'élargissement d'un type de programme, dans un autre, il pourrait également impliquer l'expansion d'un autre voire de ne pas impliquer le secteur de la protection sociale du tout.

L'aide sociale en espèces

En ce qui concerne les différents régimes de protection sociale utilisés pour les interventions d'urgence, **l'aide sociale en espèces est le type le plus populaire en ALC.** Un certain nombre de raisons expliquent cette tendance. Tout d'abord, des retours et expériences mondiaux ont démontré que les transferts en espèces sont associés à des effets positifs sur diverses dimensions, de la réduction de la pauvreté et de l'inégalité à l'amélioration de l'autonomisation et de la dignité, en passant par la promotion des droits sociaux, entre autres (voir Encadré 4). Ensuite, au fur et à mesure que les systèmes de protection sociale d'ALC évoluent, ils tendent à dépendre davantage des régimes basés sur les espèces (contributifs et non contributifs) et moins sur d'autres types. Par conséquent, beaucoup de capacités administratives ont été établies au fil des ans pour la gestion des transferts en espèces qui atteignent les populations pauvres, ce qui peut être utilisé lors d'une intervention d'urgence. Enfin, des raisons administratives justifient le choix d'une réponse en espèces lorsque les marchés fonctionnent : il peut en effet s'avérer, sur les plans administratif et logistique, plus facile de remettre des espèces que de l'alimentation, ce qui peut stimuler les économies locales et les marchés, et permettre aux bénéficiaires d'acheter ce dont ils ont besoin.

Encadré 4: Les avantages des transferts en espèces

Les transferts en espèces sont de plus en plus au centre des politiques de protection sociale dans les pays en développement. Les transferts en espèces ont connu une croissance exponentielle ces 15 dernières années, ce qui a été largement documenté (Fiszbein et Schady, 2009). Il s'agit d'une tendance qui s'est poursuivie ces dernières années en partie du fait de l'expansion étendue en Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 2014). À l'échelle mondiale, le nombre de pays mettant en œuvre ces programmes a augmenté, passant de 27 en 2008 à 52 en 2013 (Banque mondiale, 2014). Cette croissance est confirmée par des preuves substantielles ; un grand nombre d'évaluations ont montré des effets positifs sur les diverses dimensions du bien-être social (Bastagli *et al.*, 2016 ; DFID, 2011 ; Banque mondiale, 2014). Les transferts monétaires et les bons constituent cependant toujours une faible proportion de l'aide humanitaire (1,2 à 1,5 milliards de dollars américains ou 5 % à 6 %), même s'ils sont souvent plus efficaces que l'aide en nature (Institut du développement étranger (ODI), 2015).

Certains des avantages des transferts en espèces 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.* 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 l'un des éléments composant une approche globale de lutte contre la malnutrition, ce qui comprend l'accès à la nourriture et d'autres interventions complémentaires (Bailey et Hedlund 2012).

Inégalité des revenus : Les transferts monétaires peuvent aider à réduire l'inégalité des revenus si les caractéristiques clés du contexte, de la conception et de la mise en œuvre, sont en place. Au Brésil, par exemple, le programme de transferts monétaires *Bolsa Família* a permis 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 où ils le perçoivent (Pietzsch, 2011). Dans une réponse humanitaire, les **transferts monétaires à usages multiples** sont 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 divers besoins (UNHCR *et al.*, 2015).

Droits sociaux et dignité : En permettant aux bénéficiaires de contrôler les biens et services qu'achètent leur ménage, 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 du 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 sous la forme 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 amélioré le statut des personnes âgées sans famille, qui autrement auraient été isolées et exclues de la vie communautaire. En s'attaquant aux inégalités d'accès à l'éducation qui existent entre les sexes et en confiant directement l'argent aux femmes, les transferts monétaires peuvent également accroître le pouvoir de négociation au sein des ménages et améliorer l'allocation des ressources au développement humain au sein du ménage comme en témoignent les programmes *Prospera* au Mexique et *Bolsa Família* au Brésil (DFID, 2011; Bastagli *et al.*, 2016).

Réduction des stratégies négatives d'adaptation : En cas d'urgence, les ménages vendent parfois leurs outils de production pour couvrir leurs besoins immédiats de consommation. 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 pour lisser la consommation. De plus, les bénéficiaires de transferts monétaires réguliers augmentent leur solvabilité au sein de leur communauté et peuvent avoir accès à des prêts informels pour répondre à leurs besoins de consommation en cas d'urgence (Solórzano 2016).

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

Enfin, il convient de noter qu'il est infondé d'alléguer que les transferts monétaires sont largement utilisés pour acheter de l'alcool et du tabac. 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 de la présence des conditionnalités.

Sources : Bailey and 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).

Repas scolaires

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 l'offre de repas pendant les week-ends et les vacances scolaires, et en améliorant la qualité/le contenu nutritionnel des repas) 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 négatives d'adaptation. 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. De plus, selon le contexte, lorsque les programmes d'alimentation scolaire sont connectés aux petits agriculteurs et aux économies locales (on appelle cela l'alimentation scolaire locale), ces programmes peuvent être aussi l'occasion de récupérer et de relancer l'économie locale après une crise.

Les repas scolaires ne bénéficient bien sûr qu'aux ménages ayant des enfants d'âge scolaire qui vont à l'école mais il existe des moyens d'expansion horizontale pour soutenir ceux qui sont touchés. Bien que cela ne soit pas commun dans la région, les rations à emporter (fournies en nature ou sous forme de transferts monétaires) assurent que l'aide parvienne 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 communautaire¹⁹. Cependant, le manque d'infrastructures – potentiellement exacerbé par une perturbation en cas de crise – peut affecter la vitesse à laquelle un programme pourrait être adapté. En outre, les

¹⁹Par 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.

défis en termes de logistique, de signature d'accords entre les différents acteurs, d'approvisionnement à grande échelle des marchandises, de stockage et de transport ne doivent pas être sous-estimés, même dans le cas d'un programme de cantine scolaire fonctionnel (PAM, 2013 ; Bastagli, 2014 ; Fafo, 2017).

Programmes liés à l'emploi

De nombreux programmes de protection sociale liés à l'emploi ont été développés dans la région comme intervention d'urgence en temps de crise.

Des pays comme l'Argentine, le Chili, le Salvador, le Mexique, le Pérou et 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. L'exigence de travailler peut aussi agir comme une condition d'admissibilité qui impose un fardeau excessif sur les bénéficiaires en temps de crise, alors que l'attention sur ceux qui sont en âge et en mesure de travailler peut exclure les catégories les plus vulnérables qui ont besoin de soutien (McCord, 2013a).

Assurance sociale

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.

En pratique, 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.

Subventions

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 internationales des prix, 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. Les subventions au carburant ont aussi un coût environnemental, et contribuent au changement climatique et donc à la création de vulnérabilités futures. Les subventions au carburant ont toujours pris la forme de subventions à l'alimentation (pour les prestataires de services), avec des effets régressifs, le gros de la subvention étant versé à ceux qui

ont les plus hauts niveaux de consommation. Plus récemment, des pays ont commencé à mettre en œuvre des subventions à la demande, c'est-à-dire des subventions fournies directement aux utilisateurs/consommateurs qui en ont besoin, ce qui réduit 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 et leur fournir les subventions.

Transferts en nature

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. À l'exception des repas scolaires décrits précédemment, il n'existe toutefois que très peu d'exemples de programmes de protection sociale par transferts en nature pour étendre la réponse aux crises. En République dominicaine, par exemple, les programmes *Plan Social* et *Comedores Económicos*, qui transfèrent, respectivement, 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 non seulement d'offrir des repas aux personnes touchées par des catastrophes dans tout le pays, mais aussi de soutenir l'intervention d'urgence en Haïti, au cas où cela serait nécessaire.

Enfin, il n'existe dans la région qu'une poignée d'expériences en matière d'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 moindres et nécessitent moins de capacités administratives que d'autres types de régimes comme les transferts monétaires ou les cantines scolaires.

3.2 État de préparation du système

Notre cadre théorique considère l'état de préparation du système de protection sociale selon trois aspects de conception et de 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 Systèmes de ciblage et de gestion de données

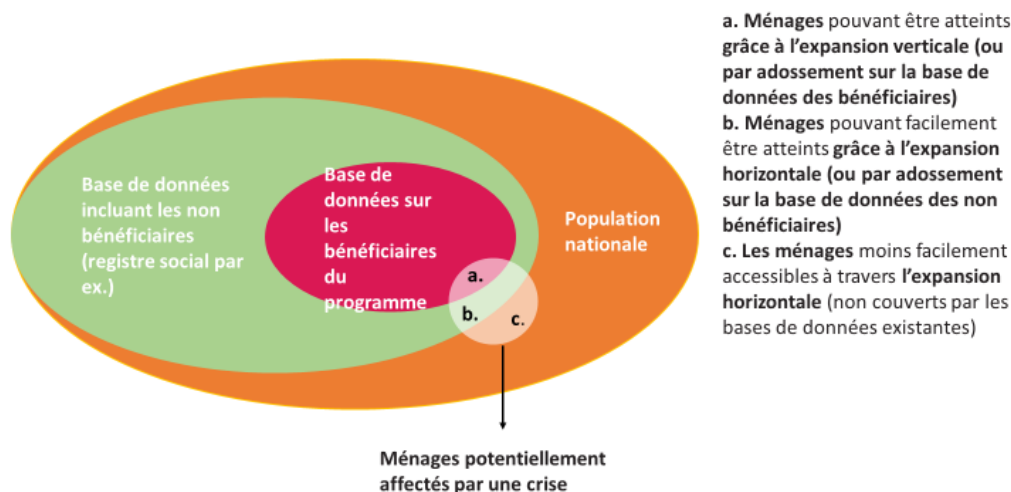
Dans cette sous-section, nous abordons deux aspects importants liés à l'identification des bénéficiaires : les mécanismes de ciblage et la gestion des données.

Avant cela, il est utile de visualiser le problème et la relation entre le ciblage et la gestion des données, comme illustré à la Figure 2. **Le problème découle du fait que les ménages affectés par des crises ne sont pas nécessairement ceux qui bénéficient des programmes de protection sociale existants. Cela est dû aux différentes populations ciblées, aux critères d'admissibilité et aux objectifs globaux de ces programmes.** Le chevauchement entre la population bénéficiant de la

protection sociale (dont les données sont consignées dans un « registre des bénéficiaires » - voir Tableau 1) et la population affectée par une crise correspond à la zone « a » de la Figure 2. Les pays dont les programmes existants sont dotés d'une couverture solide avec les critères de ciblage visant à atteindre les populations vulnérables aux crises présentent davantage de chevauchements. Ce sont les individus/ménages qui peuvent être atteints par l'expansion verticale ou l'adossement sur le registre des bénéficiaires.

Parce que l'expansion aux bénéficiaires actuels ne peut être qu'une réponse partielle, l'expansion à de nouveaux cas (zones « b » et « c ») sera toujours nécessaire afin d'assurer une réponse complète. Tel que discuté à la Section 3.1.2 et dans l'Encadré 3, ceci peut être réalisé de différentes façons. Dans certains cas, lorsque des registres appropriés sont disponibles, et qu'ils comprennent également des données sur les non-bénéficiaires (« registres sociaux » - voir Tableau 2), ils peuvent servir à identifier rapidement les nouveaux cas dans les zones touchées (zone « b »). Dans d'autres cas, les nouveaux cas dans les zones « b » et « c » doivent être identifiés par le biais de nouveaux efforts d'inscription ou de programmes entièrement nouveaux.

Figure 2: Personnes touchées par les crises au sein de la population - Pourquoi l'expansion est difficile



Source : Barca and O'Brien (2017). Note : (1) La taille de chaque ovale dépendra des circonstances particulières de chaque pays. (2) L'ovale représentant la « population nationale » correspond à 100 % de la population. (3) Pour que la figure reste simple, l'ovale rouge illustre un programme (p. ex. le programme-phare du pays avec la couverture la plus élevée), bien que la plupart des pays disposent de plusieurs bases de données de programme qui se recoupent parfois partiellement.

Mécanismes de ciblage



Ciblage

Les mécanismes de ciblage de la protection sociale de la région ont été largement conçus dans le but d'atteindre les familles en situation de pauvreté chronique et ils s'appuient généralement sur l'utilisation de registres administratifs reposant sur des enquêtes périodiques menées 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, comprenant 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 de l'ALC ont développé des mécanismes de ciblage de protection sociale pour les interventions d'urgence, à savoir des systèmes conçus au préalable pour permettre l'inscription, l'évaluation de l'admissibilité et l'admission de nouveaux cas. Un exemple de cette activité préparatoire clé au Chili

est la *Ficha Básica* de Emergencia (FIBE), un questionnaire d'une page utilisé 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, ce qui complète les approches habituelles de ciblage (voir Encadré 7).

Dans la région, peu de programmes disposent de protocoles de ciblage qui peuvent être temporairement révisés ou de règles et d'exigences qui sont assouplies en cas de crise. Les programmes de transferts monétaires colombiens *Más Familias en Acción* et PAP en Dominique sont actuellement en train de revoir leurs protocoles pour rendre les programmes plus flexibles et réactifs. En outre, 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 par le programme et les directives opérationnelles ont envisagé la suspension des conditionnalités dans le cas où l'état d'urgence serait déclaré.²⁰

Systèmes de gestion des données²¹

Il est important de clarifier la terminologie autour des systèmes de gestion des données qui servent le secteur de la protection sociale (en mettant l'accent sur l'aide sociale et non sur l'assurance sociale). Dans le

Tableau 1 cela est présenté selon deux dimensions principales : 1) qu'ils disposent des données sur les non-bénéficiaires ou non, et 2) qu'ils servent à un ou plusieurs programmes (Barca, 2017 ; Leite *et al.*, 2017). Dans ce qui suit, pour faciliter la compréhension, le terme « registres sociaux » sera utilisé pour faire référence aux registres utilisés par un ou plusieurs programmes.

Tableau 1: Systèmes de gestion des données : préciser la terminologie

	Servant un seul programme	Servant plusieurs programmes
Ne conservant que les données sur les bénéficiaires	Les registres de bénéficiaires suivent les données sur les bénéficiaires et les prestations afin d'appuyer la gestion et la mise en œuvre (paiements, gestion de dossier, conditionnalités, surveillance et redressement de griefs) <i>via</i> ce qu'on	Les registres de bénéficiaires intégrés fonctionnent comme des répertoires de données qui collectent les informations issues de différents programmes sociaux et de leurs systèmes d'administration des prestations

²⁰ Le programme Prospera a été annulé lors de l'achèvement de ce rapport.

²¹ Plus communément appelés systèmes d'information de la protection sociale (nous conservons cette terminologie pour la cohérence avec les documents précédents).

	appelle souvent un système de gestion de l'information. En termes de couverture de la population, les registres de bénéficiaires ne conservent les informations que sur les bénéficiaires de programme(s) spécifique(s).	sociales, ce qui permet le suivi et la coordination des personnes « qui reçoivent les prestations » et l'identification des doubles emplois prévus ou non dans l'ensemble des programmes.
Conservation des données sur les non-bénéficiaires	Les registres sociaux soutiennent des processus de portée, d'admission et d'inscription, ainsi que l'évaluation des besoins et des conditions déterminant l'admissibilité potentielle à un programme social. Cette évaluation prend en compte les mesures du statut socio-économique, les facteurs catégoriques, ou une combinaison des deux. En termes de population couverte, les registres sociaux contiennent des informations sur tous les inscrits, qu'ils soient ou non considérés comme ayant le droit de bénéficier d'un programme social donné, et qu'ils y soient déjà inscrits ou non.	Les registres sociaux (intégrés) associent des processus de portée, d'admission et d'inscription, ainsi que l'évaluation des besoins et des conditions déterminant l'admissibilité potentielle à un programme social. Ils servent de plates-formes prenant en charge l'accès aux prestations et services qui peuvent s'étendre bien au-delà de la sphère de l'aide sociale.

Source : Barca et Beazley (2019), building on Barca (2017) and Leite *et al.* (2017)

Au-delà de ces distinctions, les registres et l'ensemble de leurs systèmes d'information varient considérablement d'un pays à l'autre dans leur mise en place,²² leur envergure, leurs fonctions et niveaux d'intégration intersectorielle, ce qui influe considérablement sur ce qui peut et ne peut pas être réalisé en les

²² Par exemple, la façon dont les données sont recueillies a des implications importantes quant à l'utilisation de registres en ce qui concerne la préparation et la mise en œuvre d'interventions d'urgence. Les registres sociaux recueillent généralement des données soit par recensement, comme en Équateur, soit à la demande, soit en combinant les 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 réinscriptions sont très coûteuses et souvent reportées, et par conséquent les registres ont tendance à représenter un instantané statique des circonstances socio-économiques à un moment donné. **L'inscription à la demande** compte sur les ménages pour se rendre à un bureau local d'aide sociale pour s'inscrire et demander des prestations. Les approches modernes de l'inscription à la demande comprennent l'utilisation d'applications en ligne ou d'applications de téléphonie mobile. Ce type de processus de collecte de données s'accompagne de 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 populations pauvres peuvent ne pas y participer pour diverses raisons : ils peuvent manquer d'informations, craindre la stigmatisation ou avoir des difficultés d'accès aux bureaux d'inscription. Les coûts sont susceptibles d'être plus élevés si les travailleurs sociaux doivent vérifier (par des visites à domicile) les informations fournies ; l'inscription peut être un processus lent impliquant de longues files d'attente et de la bureaucratie ; un vaste réseau de personnel est requis au niveau local. Bien que l'inscription sur demande semble plus appropriée pour la saisie d'informations à jour, ce qui est nécessaire au ciblage des interventions d'urgence, les recensements ont 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.

utilisant (Barca, 2017). Un simple cadre qui peut être utilisé pour évaluer l'utilité potentielle des registres de protection sociale existants en situation d'urgence fait l'objet de discussions approfondies au sein de Barca et O'Brien (2017) et Barca et Beazley (2019), sur la base des critères suivants :

- **L'exhaustivité** (ou la « couverture ») désigne le nombre d'inscriptions par rapport à ce qui serait perçu comme un ensemble complet de documents - 100 % de la population, ou 100 % de ceux qui en ont besoin.
- Les données sont **pertinentes** si elles contiennent les variables requises aux fins prévues. Les données recueillies pour la fourniture de la protection sociale à long terme (c.-à-d. à une autre fin) ne seront peut-être pas toujours pertinentes dans une situation d'urgence si elles ne contiennent pas de variables qui cernent tous les ménages dans les zones touchées, et qui, dans l'idéal, permettent d'évaluer leurs besoins.
- L'**actualité** des données correspond à la mesure dans laquelle les données sont à jour (jusqu'à ce jour), représentant ainsi la situation réelle des ménages à un moment souhaité dans le temps. Il est bien sûr impossible que les données de la protection sociale puissent tenir compte de la réalité après une catastrophe, ce qui signifie qu'une certaine forme de revalidation post-catastrophe est toujours requise.
- L'**accessibilité** correspond à la facilité avec laquelle les utilisateurs potentiels - le plus souvent des organismes publics et des ministères au niveau local ou national, ou leurs partenaires - peuvent se procurer les données.
- Les données sont jugées **exactes** si elles sont exemptes de toutes erreurs et omissions. L'exactitude signifie qu'il est possible de se fier fortement aux données, ce qui affecte leur crédibilité au sens plus large et, en définitive, leur facilité d'emploi.
- Les données sont **sécurisées** lorsqu'elles sont protégées contre tout accès non autorisé, utilisation erronée ou corruption et lorsque la confidentialité des données est garantie. Dans les contextes d'urgence, les préoccupations concernant l'utilisation erronée ou la perte de ces informations - ce qui exposerait les ménages à plus de vulnérabilité - sont accentuées.

De plus, cette distinction entre les registres des bénéficiaires et les registres sociaux, illustrée au Tableau 1, a des implications importantes pour la réponse aux crises.

L'utilisation des données des bénéficiaires pour l'intervention d'urgence a des avantages mais aussi des limites notables en termes de couverture adéquate des populations touchées par la catastrophe. Les registres de bénéficiaires sont souvent plus à jour que les registres sociaux et contiennent plus d'informations pertinentes sur le plan opérationnel, telles que les coordonnées bancaires, les coordonnées, les adresses, etc. (Barca et O'Brien, 2017). En conséquence, les informations contenues dans ces bases de données peuvent permettre la transmission rapide d'un soutien aux bénéficiaires du programme. Toutefois, comme évoqué à la section 3.1.2, l'expansion verticale et l'adossement des programmes sur les données des bénéficiaires excluent les non-bénéficiaires²³ et leur précision dépend de la

²³ Les bénéficiaires des programmes d'assistance sociale constituent rarement plus de 20 % de la population, et souvent beaucoup moins.

corrélation entre la conception et la mise en œuvre du ciblage avec les effets de la crise (Barca et Beazley, 2019) (voir aussi l'Encadré 5).

Les registres sociaux,²⁴ qui contiennent des informations sur tous les bénéficiaires potentiels et sont de plus en plus populaires dans la région, ont habituellement une couverture de population supérieure²⁵ mais sont rarement conçus pour identifier la population exposée aux crises. Une exception notable est l'Indice 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 d'un ménage donné à être affecté par les chocs climatiques, comme abordé plus haut dans l'Encadré 11, une pratique qui s'appelle « ciblage climatique intelligent ».

Néanmoins, si elles sont conformes aux critères ci-dessus, les données existantes des non-bénéficiaires stockées dans des registres sociaux pourraient s'avérer utiles pour faire rapidement face à de nouveaux cas, et permettre de réduire la nécessité d'inscriptions *ex novo*, qui sont à la fois coûteuses et chronophages, à la suite d'une catastrophe (voir Tableau 2). Les expériences récentes de l'ALC montrent la valeur potentielle de ce type de données dans des contextes dotés de registres sociaux intégrés avec une couverture élevée (niveau élevé d'« exhaustivité »). En Equateur, 66 % des ménages touchés par le séisme de 2016 étaient déjà inscrits au registre social RUD (Beazley, 2017a). Au Pérou, la proportion s'élève à 80 % dans le cas des inondations de 2017 (Beazley, 2018a). Au Chili, plus de 90 % des ménages affectés par les récentes catastrophes étaient déjà inclus dans le registre.

Tableau 2 Couverture des registres sociaux et chevauchements avec les ménages touchés

	Couverture du programme phare de transfert en espèces	Couverture du registre social (% de la population)	<i>Chevauchement</i> entre le nouveau registre des ménages touchés et le registre social
Chili	S/O	74%	98% Diverses crises récentes
Équateur	10% <i>Bono de Desarrollo Humano</i>	53%	66% Séisme de 2016
Pérou	8% <i>Juntos</i>	60%	80% Inondations de 2017

Sources : Auteurs

²⁴ Pour faciliter et simplifier les choses, nous utiliserons le terme « registre social » pour désigner les registres sociaux intégrés.

²⁵ La couverture des registres sociaux varie selon les pays, avec une couverture de 45 % de la population (p. ex. au Mexique) et de 85 % (en République dominicaine). La couverture est en partie influencée par l'approche qui sous-tend les inscriptions au programme, entre autres aspects.

En dépit de ce potentiel, il n'existe qu'une poignée d'expériences d'utilisation de données de non-bénéficiaires en ce qui concerne l'expansion horizontale ou l'adossement de programmes, en ALC et ailleurs.²⁶ Ce fut le cas au Salvador, où les données des non-bénéficiaires disponibles dans le registre social ont été utilisées pour cibler l'expansion horizontale des transferts en espèces en réponse à la sécheresse de 2018 (Beazley, à paraître). Même si l'Équateur et le Pérou disposent de registres sociaux assez solides et dotés d'une couverture élevée, et que le chevauchement entre la population dans les registres et la population touchée par les récentes crises s'est avéré élevé, aucun des deux pays n'a choisi d'utiliser le registre à des fins d'expansion rapide. Le gouvernement de l'Équateur a décidé de créer un registre des ménages affectés afin de cibler la réponse de protection sociale, ce qui a retardé l'intervention en espèces d'environ cinq mois (Encadré 2 et Beazley, 2017a). Dans le cas du Pérou, après des mois de délibérations, le gouvernement a décidé de procéder à l'expansion verticale des programmes *Juntos* et *pension 65* (Encadré 2 et Beazley, 2018a). Dans les deux cas, d'autres types d'appui ont été fournis dès le début de la crise.

Plusieurs facteurs expliquent le nombre limité d'expériences d'utilisation des données existantes pour l'expansion horizontale (Barca et Beazley, 2019), dont les suivants :

- Peu de pays disposent de registres sociaux ayant une couverture élevée et des données de haute qualité ;
- Les bases de données statiques ne seront souvent pas en mesure de contenir le type d'information qui est nécessaire pour identifier les ménages les plus touchés par une crise car les situations des ménages sont souvent elles-mêmes affectées par la crise en question ;
- Il est rare de trouver des protocoles et des plans pour l'utilisation de ce type de données en réponse aux crises ;
- Les types de données contenues dans les registres sociaux ne sont pas toujours pertinentes ni utilisables sur le plan opérationnel pour une réponse immédiate (p. ex. parce que les ménages ont été enregistrés mais pas préinscrits²⁷) ;
- Les mandats peuvent limiter le rôle des ministères/services en charge de la gestion des registres sociaux ; et
- Les expansions horizontales basées sur les données du registre social entraînent inévitablement d'importantes erreurs d'inclusion (ménages non touchés par la crise qui perçoivent une aide) et éventuellement des erreurs d'exclusion (voir Encadré 5). C'est une préoccupation pour les décideurs politiques, mais en outre, dans certains cas, ce sont les règles et règlements qui peuvent interdire ce type d'action (Beazley, 2017a).

²⁶ En plus de l'expansion horizontale du Mexique décrite dans l'Encadré 2, le cas du Programme de filet de sécurité contre la faim (HSNP) au Kenya, par exemple, est le plus souvent cité dans la littérature mondiale. Ce programme a recueilli des données supplémentaires qui ont permis de procéder à des expansions horizontales en réponse aux crises. En fait, le HSNP est allé au-delà de la collecte de données supplémentaires en préinscrivant presque tous les ménages des quatre pays participants, et leur a également ouvert des comptes bancaires, bien que presque 300 000 personnes n'étaient pas admissibles aux transferts de routine. À cet égard, le programme est intentionnellement conçu de façon à être prêt à être déployé à plus grande échelle (O'Brien *et al.*, 2018).

²⁷ C'est le cas du HSNP au Kenya.

Encadré 5: Le compromis entre l'exactitude de ciblage et la rapidité

Les expansions verticales et horizontales fondées sur les données recueillies en amont d'une crise créent un fort potentiel d'inclusion et d'exclusion (en réduisant l'« exactitude du ciblage »). Cependant, si elles sont bien planifiées et préparées, ces approches pourraient améliorer la rapidité de la réponse. C'est un compromis qui nécessite l'attention des décideurs avant les crises. Étant donné le contexte existant du pays (ce qui comprend les caractéristiques des données de protection sociale existantes et des systèmes d'information), quel est le véritable coût de retarder une réponse afin d'améliorer la précision du ciblage ?

La littérature à ce sujet est sans équivoque : la rapidité globale d'intervention est généralement plus importante que la précision exacte du ciblage, en particulier pendant la première phase de l'assistance (Pelham *et al.*, 2011 ; Beazley *et al.*, 2017 ; O'Brien *et al.*, 2018).

Plus précisément, les erreurs d'inclusion peuvent et doivent être tolérées à court terme - d'autant plus qu'elles peuvent contribuer à contrôler les tensions dans les communautés bénéficiaires, bien qu'il existe davantage de risques que les programmes soient utilisés sur le plan politique. Les erreurs d'exclusion, d'autre part, devraient être rapidement traitées par le biais d'un processus solide traitant les griefs et par des approches complémentaires afin de parvenir rapidement à atteindre l'ensemble des ménages (Pelham *et al.*, 2011 ; O'Brien *et al.*, 2018). Dans la deuxième phase d'une intervention, la collecte de données pourrait permettre d'ajuster le ciblage initial en évaluant les populations devant encore bénéficier d'une aide.

Source : Barca and Beazley (2019)

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).

La capacité de la protection sociale à recueillir et gérer les données peut être utilisée après une crise - au-delà des données elles-mêmes. Les programmes gérant la protection sociale ont tendance à développer des capacités techniques de collecte et de gestion des données à l'interopérabilité des accords avec d'autres ministères ou secteurs (voir Encadré 6).

Enfin, les données et informations issues de la protection sociale peuvent soutenir la prise de décision plus générale afin de mieux préparer à faire face aux crises. Par exemple, elles pourraient appuyer l'élaboration d'un profil de risque des citoyens à travers le pays et le potentiel de modélisation *ex ante* des cas de figure, coûts et options de réponse en cas de crise, afin de faciliter la planification financière. Les données de l'IVACC en République dominicaine ont servi à prévoir le nombre de personnes touchées par les chocs climatiques, bien que l'utilisation de ces informations dans le cadre des mesures et interventions d'urgence ait été très limitée (Beazley, 2017b).

Encadré 6: Tirer parti des capacités et des systèmes existants - quelques expériences

Au **Chili**, le FIBE est utilisé pour identifier les ménages touchés par les catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Les informations collectées via le FIBE appuient la prise de décisions du gouvernement sur la manière de fournir une assistance aux populations touchées : afin de recevoir tout type d'aide gouvernementale (à travers l'ensemble des secteurs) les ménages doivent être inscrits au FIBE. Le ministère du Développement social (MSD) est chargé de gérer la base de données du FIBE et de fournir la formation et le soutien nécessaires aux administrations locales en termes de collecte de données. La MSD a été choisie pour jouer ce rôle, et non le ministère chargé de la GRC, en raison de son expérience et de sa capacité en matière de gestion des données, et en particulier en matière de gestion du registre et du système d'information plus large du pays, qui est lié aux données FIBE. Par exemple, à ce titre, le MSD a déjà signé des accords d'interopérabilité avec d'autres ministères, organismes gouvernementaux et autorités locales - et est responsable du renforcement continu des capacités des recenseurs du FIBE au sein des municipalités (Beazley *et al.*, 2016 ; entrevues personnelles avec le personnel du MSD).

Au **Mexique**, la capacité du programme *Prospera* a été exploitée au niveau local afin de recueillir des données *ex novo* après le tremblement de terre de 2017. Le personnel du programme était chargé de l'enregistrement des ménages touchés par la catastrophe.

En **Équateur**, le ministère en charge de l'assistance sociale (MIES) a inscrit les ménages touchés par le séisme de 2016. Au début de la crise, d'autres organismes gouvernementaux s'occupaient de la collecte de données (par exemple, le bureau des statistiques) mais après quelques défis opérationnels, il a été décidé que le MIES devrait s'en charger, en raison de ses capacités au niveau local et de son expérience avec les ménages vulnérables. En outre, le *Ministerio Coordinador de Desarrollo Social* a été désigné pour gérer la base de données du registre, précisément en raison de son expérience de gestion du registre social intégré (Beazley, 2017a).

En **Jamaïque**, les travailleurs sociaux du ministère du travail et de la sécurité sociale ont recueilli les données des ménages touchés à la suite d'une catastrophe et déterminé le soutien à fournir. Ce fut notamment le cas pour les réponses aux ouragans Dean et Sandy en 2007 et 2012 respectivement.

Sources : Beazley *et al.* (2016) and Beazley (2017a)

3.2.2 Systèmes de distribution



Distribution

Les expériences analysées dans cette étude suggèrent **qu'il existe peu de planification en ce qui concerne l'adaptation de mécanismes de distribution 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.

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 de 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 permet aux réponses d'urgence d'être rapides et efficaces (voir Encadré 7). 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 n'aient été mis en place pour les personnes identifiées comme étant non-bénéficiaires (comme au Kenya, par exemple) ou qu'ils ne soient dotés d'une grande portée leur permettant d'inclure facilement de nouveaux bénéficiaires (comme c'est le cas en Équateur par exemple – voir Beazley, 2017a).

Encadré 7: 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 permettre un transfert plus efficace et plus fiable des paiements en espèces. Presque **50 % des programmes de transferts sociaux lancés à l'échelle mondiale au cours de 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 données 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 effectués manuellement demeurent moins efficaces notamment parce qu'ils augmentent les risques inhérents aux transferts, détournent le personnel de ses principales responsabilités et s'accompagnent des coûts cachés.

Parmi les **principaux défis** que la mise en place des paiements électroniques doit relever, 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 capacités de l'agence chargée de la 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 permet de réagir rapidement et efficacement aux situations d'urgence**. Les pays suivants sont dotés de systèmes de paiement électronique : 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).

Sources : O'Brien *et al.* (2013), Proyecto Capital (2017), Smith *et al.* (2011); 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. 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.²⁸

3.2.3 Coordination et financement



En matière de coordination, les secteurs de la protection civile et sociale œuvrent en parallèle dans les pays de l'ALC. Ils n'ont que peu d'interactions dans la pratique même lorsque des mécanismes de coordination officiels sont en place.

Coordination

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.

Au Nicaragua, le *Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención de Desastres* (Système de prévention, d'atténuation et de réponses aux catastrophes, ou SINAPRED) constitue un exemple de coordination interministérielle. 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. Le SINAPRED dispose par ailleurs de comités à tous les niveaux, du niveau local au niveau national, afin 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.

Souvent, les structures institutionnelles et les mandats de la GRC et la protection sociale ne font pas la promotion de la collaboration entre les deux secteurs et, s'ils le font, ils ne sont pas en pratique pleinement matérialisés. L'Encadré 8 expose les cas du Guatemala et du Pérou à cet égard.

²⁸ 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).

Encadré 8: Mandats institutionnels de protection sociale visant à répondre aux urgences - Guatemala, Pérou et Jamaïque

Au **Guatemala**, le Ministère du Développement social a un mandat légal formel et joue un rôle spécifique pour élaborer des stratégies de prévention des catastrophes et des calamités publiques. En réponse à ce mandat, le Ministère a conçu un plan institutionnel d'intervention, qui vise à protéger les enfants et à soutenir la population touchée par une catastrophe, une urgence, un désastre, une crise ou un conflit, en milieu urbain ou rural, selon les capacités du Ministère et par le biais des opérations du programme de base, notamment le programme *Bono (de subventions)*, qui comprend un volet d'urgence (*Bono calamidad*). Bien que les dispositions institutionnelles soient là pour permettre au Ministère de contribuer à l'intervention en cas de catastrophe par le biais de ses principaux programmes, cela n'a pas encore été fait à ce jour, en raison de considérables contraintes budgétaires et administratives.

Au **Pérou**, le Ministère du Développement et de l'Inclusion Sociale (*Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*, MIDIS) est le principal ministère de la protection sociale, Il est responsable d'un certain nombre de programmes et d'outils de protection sociale, notamment le programme de transferts monétaires conditionnels à grande échelle du Pérou, Juntos. Toutes les entités gouvernementales qui gèrent les programmes de protection sociale font partie du système de gestion des risques national *Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* (SINAGERD), qui, en principe, crée un cadre juridique favorisant la coordination. Cela ne se traduit toutefois pas nécessairement par une coordination stratégique et opérationnelle efficace dans la pratique, particulièrement entre le SINAGERD et le système national de protection sociale dans son ensemble. Au sein du SINAGERD, le rôle de « premier intervenant » incombe au Ministère des femmes et des populations vulnérables (MIMP), responsable de la protection des populations vulnérables. Cependant, le MIDIS dispose d'un budget annuel presque 10 fois supérieur à celui du MIMP, lequel n'est pas responsable des programmes de transferts à large couverture. Cette situation a changé en février 2019 lorsque la loi relative au SINAGERD a été modifiée et que le rôle du premier intervenant a été confié au MIDIS²⁹.

En **Jamaïque**, le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale (MLSS), le Ministère principalement chargé de l'aide sociale, préside le sous-comité humanitaire du système de GRC et, à ce titre, coordonne conjointement avec l'Office de prévention des catastrophes et de la gestion des situations d'urgence, toutes les mesures de préparation et d'intervention liées à la fourniture de l'aide humanitaire. En outre, le MLSS est chargé de fournir un soutien en espèces et en nature aux personnes affectées par des crises. Il est également chargé des évaluations de ménage après les catastrophes.

Source : Solórzano (2017) and Beazley (2017c).

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 par exemple Beazley, 2017a et 2017b).

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 c'est déjà le

²⁹ Décret 010-2019

cas au Chili ou au Mexique. Cependant, dans de nombreux pays, le lien entre l'intervention d'urgence et la défense civile doit être assuré par le ministère de la Défense.

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 régionale en matière de développement d'instruments pour financer une protection sociale spécifiquement réactive aux crises. Dans ce contexte, il est rare de trouver des systèmes et des 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).

L'assistance humanitaire a également été une importante source de financement, bien qu'il existe des variations considérables à ce niveau dans la région. Bien que le montant total des transferts monétaires d'urgence de la Dominique en réponse à l'Ouragan Maria en 2017 (expansion verticale et horizontale) ait été financé par le PAM et l'UNICEF, un peu moins de 30 % des transferts monétaires du gouvernement équatorien versés aux familles touchées par le séisme de 2016 étaient financés à l'aide du PAM et de ses donateurs (voir Encadré 2).³⁰ Au Pérou, l'expansion verticale des programmes *Juntos* et *Pension 65* en 2017 a été entièrement financée par le gouvernement (Beazley, 2018a).

Les crises augmentant, notamment celles qui découlent du changement climatique, les gouvernements auront de plus en plus de mal à couvrir les ressources requises pour

³⁰Le PAM a fourni 8 100 000 dollars américains pour financer la réponse en espèces décrite dans l'Encadré 2, tandis que le gouvernement a versé 20 147 255 dollars américains jusqu'au 28 mars 2018, comme indiqué par le MIES.

répondre à tous les besoins suite aux catastrophes. **Les approches de financement des risques de catastrophes suggèrent que les meilleures pratiques impliquent la répartition des risques à l'aide des différents instruments de financement disponibles, notamment les instruments basés sur le marché, les crédits d'urgence et les instruments budgétaires, ce qui peut aider à répartir les risques et les coûts.** Certains exemples sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3: Répartition des risques

Stratégie	Description	Exemples
Instruments fondés sur le marché	Transfert du risque concernant les actifs (biens ou assurance agricole) et gestion budgétaire (assurance paramétrique)	Risques de catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF) - voir Encadré 10
Crédit d'urgence	Instruments financiers fournissant des liquidités immédiatement après une crise	Option de retrait différé en cas de catastrophe de la République dominicaine (également connue sous le nom de Cat-DDO) avec la Banque mondiale
Instruments budgétaires	Les fonds de réserve, budgets et réaffectations budgétaires	Au Mexique, FONDEN (fonds de réserve)

Source : Banque mondiale (2017) et Beazley (2017b)

1) **Instruments budgétaires (fonds d'urgence/fonds de réserve)** : De nombreux gouvernements mettent en place des fonds pour financer la préparation, l'intervention, et la reprise des activités. Ces fonds sont relativement économiques et immédiatement mis à disposition des organismes nationaux et locaux afin d'élaborer des plans réalistes :

- Le FONDEN, au Mexique, par exemple, a été créé en tant qu'outil budgétaire afin d'allouer rapidement des fonds fédéraux permettant la réhabilitation des infrastructures publiques touchées par les catastrophes.
- La plupart des pays de la région disposent de lignes budgétaires pour les interventions d'urgence. Dans les budgets nationaux annuels du Pérou et 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).

- 2) **Crédit d'urgence** : il s'agit d'ententes, principalement sous la forme de prêt *ex ante*, visant à fournir aux pays un accès à des liquidités immédiatement après une crise exogène, comme une modification des modalités d'échange, un choc financier, ou des aléas naturels. Ces crédits sont généralement offerts par les banques multilatérales de développement et les institutions financières internationales. Ils ont le potentiel d'assurer un financement, au-delà même du fonds d'intervention d'un gouvernement, en cas de catastrophe (Banque mondiale, 2017). La libération de crédits d'urgence peut fournir une liquidité immédiate aux pays à la suite d'une catastrophe, bien qu'elle ait l'inconvénient d'ajouter à la dette nationale (O'Brien *et al.*, 2018).
- En 2017 le Gouvernement de la République dominicaine a signé un prêt d'urgence avec la Banque mondiale (un Cat-DDO), d'une valeur de 150 millions de dollars américains (Beazley, 2017b).
 - Le Salvador dispose de prêts d'urgence d'une valeur de 50 millions de dollars américains obtenus auprès du Gouvernement japonais (Beazley, 2018b).
 - En 2018, la Banque mondiale a publié un programme multi-pays d'obligations catastrophe qui verse 1,36 milliard de dollars américains pour la protection contre les séismes au Chili, en Colombie, au Mexique et au Pérou (Banque mondiale, 2018).
- 3) **Instruments de transfert de risque fondés sur le marché** : Ces instruments désignent les produits ou les accords par lesquels un gouvernement transfère le risque de dangers géologiques ou météorologiques spécifiques aux acteurs du marché (compagnies d'assurance, sociétés de réassurance, banques et investisseurs) qui sont prêts à les accepter. Par exemple, les pools de risques de catastrophe peuvent être utilisés pour rassembler l'assurance de l'infrastructure publique ou gérer la dette éventuelle par l'expansion des programmes de protection sociale.
- 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.*) (voir Encadré 10). Par exemple, le CCRIF accordée à Haïti 20 millions de dollars américains et 7,7 millions de dollars américains après l'Ouragan Matthew en 2016 et le séisme de 2010 (OPM, 2017b) et 19 millions de dollars américains à la Dominique, à la suite de l'Ouragan Maria en 2017 (Beazley, 2018a).

Encadré 9: Le CCRIF

En 2007, le CCRIF a été créé en tant que premier « pool » de risques multi-pays dans le monde. Ce fut le premier mécanisme d'assurance à développer avec succès des politiques paramétriques soutenues par les marchés traditionnels et 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 participant à la capacité financière des marchés financiers internationaux. Il conserve une partie des risques transférés par les pays participants via ses propres réserves et transfère

certaines 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 moitié moins chères que celles 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 et 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.

La 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 d'effectuer des versements 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. La couverture déductible agrégée (ADC), une nouvelle politique pour les cyclones tropicaux et les politiques séisme, a été introduite en 2017. L'ADC a été conçue pour s'apparenter à un fonds de réserve dédié offrant un paiement minimum en cas d'événements qui ne sont pas objectivement suffisants pour déclencher une police du CCRIF, parce que la perte modélisée est inférieure au seuil nécessaire.

Depuis ses débuts en 2007, la CCRIF SPS a versé plus de 139 millions de dollars américains à 13 pays membres, tous ces paiements se produisant dans les 14 jours suivant une crise. La CCRIF a également effectué 7 versements s'élevant à un montant total de 700 000 de dollars américains en vertu de l'ADC des gouvernements membres.

Ce mécanisme comprend actuellement 21 pays membres : Anguilla, Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Bermudes, Îles Vierges britanniques, Îles Caïmans, Dominique, Grenade, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Panama, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Martin, 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/

4 Recommandations de politiques - comment les systèmes de protection sociale peuvent-ils être mieux préparés à réagir en cas de crise ?

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, le profil de risque du pays, ainsi que de nombreux autres facteurs. Par conséquent, les recommandations ci-dessous devront être soigneusement évaluées en fonction du contexte de chaque pays et détaillées par le biais de consultations dans le pays et par l'élaboration de feuilles de route spécifiques.

Avant de fournir nos recommandations de politiques, nous identifions les facteurs favorables à la protection sociale réactive aux crises en ALC, en fonction de l'analyse partagée dans les sections précédentes - et en discutons également au fil du cycle de la crise.

4.1 Facteurs favorables

4.1.1 Réponses du système

1. **Effectuer des diagnostics et mener des études de faisabilité pour évaluer s'il est approprié d'utiliser des systèmes de protection sociale pour répondre aux chocs covariants.** Pouvoir adapter des programmes existants ne signifie pas que cela soit nécessairement souhaitable. Pour déterminer si c'est le cas, il sera important de « comparer les options possibles avec d'autres options de réponse d'urgence prévues ou à venir. Pour que les programmes de protection sociale soient utiles en réponse aux catastrophes, ils devront proposer une solution améliorée par rapport aux alternatives possibles ». (O'Brien *et al.*, 2018b). La recherche menée dans le cadre de l'étude *Global Shock-Responsive Social Protection* a proposé six dimensions pour évaluer l'adéquation de la protection sociale réactive aux crises : réponse aux besoins, couverture, rapidité, prévisibilité, duplication et durabilité. Elle souligne aussi qu'il est peu probable qu'un programme réactif aux crises permettra d'améliorer toutes ces dimensions comparativement à d'autres interventions d'urgence. Au contraire, cette décision est susceptible d'impliquer un compromis politique concernant les dimensions à prioriser compte tenu du contexte du pays et des priorités politiques (O'Brien *et al.*, 2018). Par conséquent, nous recommandons d'éviter de tenir pour acquis que la protection sociale devrait jouer un rôle dans la réponse aux crises et conseillons d'effectuer des diagnostics et des évaluations de faisabilité, et de traiter les compromis politiques, avant de se lancer dans le processus d'élaboration de systèmes de protection sociale plus réactifs aux crises.
2. **Utiliser et adapter les mécanismes de protection sociale ou les programmes plus établis, disposant d'une couverture plus large et de processus**

administratifs solides. En adaptant les systèmes de prestation en fonction de la réponse d'urgence, il est nécessaire de s'appuyer sur des mécanismes dotés de hauts niveaux de couverture, au moins dans les endroits à haut risque. De plus, il n'est pas nécessaire d'avoir un système de protection sociale efficace dans son ensemble car, 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.

3. **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 des avantages comparatifs supplémentaires par rapport aux contributions en nature (voir Encadré 4).** Toutefois, ces modalités peuvent également être combinées. 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. En général, les marchés sont bien intégrés et réactifs dans toute la région. Les crises récentes, notamment le séisme qui a frappé l'Équateur en 2016, ont montré que les marchés pouvaient être rapidement remis sur pied dans les zones touchées par une catastrophe lorsqu'une demande est établie. Les transferts monétaires contribuent à alimenter cette demande, mais la communication avec le secteur privé, en amont et pendant une crise, est essentielle pour garantir que les marchés puissent être rétablis le plus rapidement possible.
4. **Envisager l'utilisation d'autres systèmes de protection sociale offrant une couverture étendue, 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 constitué l'option privilégiée pour une première réponse, l'adoption d'options alternatives pourrait être plus faisable, voire plus rentable, selon le contexte (McCord, 2013a).
5. **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 cadre institutionnel et politique, et du contexte général. Il n'existe par conséquent aucune prescription spécifique permettant d'améliorer la 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.
6. **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 certains 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.

4.1.2 État de préparation du système

Au cours des dernières années, et suite au recueil de données probantes issues de cette étude, certains pays d'ALC ont commencé à investir pour adapter leurs systèmes de protection sociale et répondre aux crises. L'Encadré 10 ci-dessous présente certaines de ces expériences récentes qui pourraient informer et servir d'exemples pour d'autres pays.

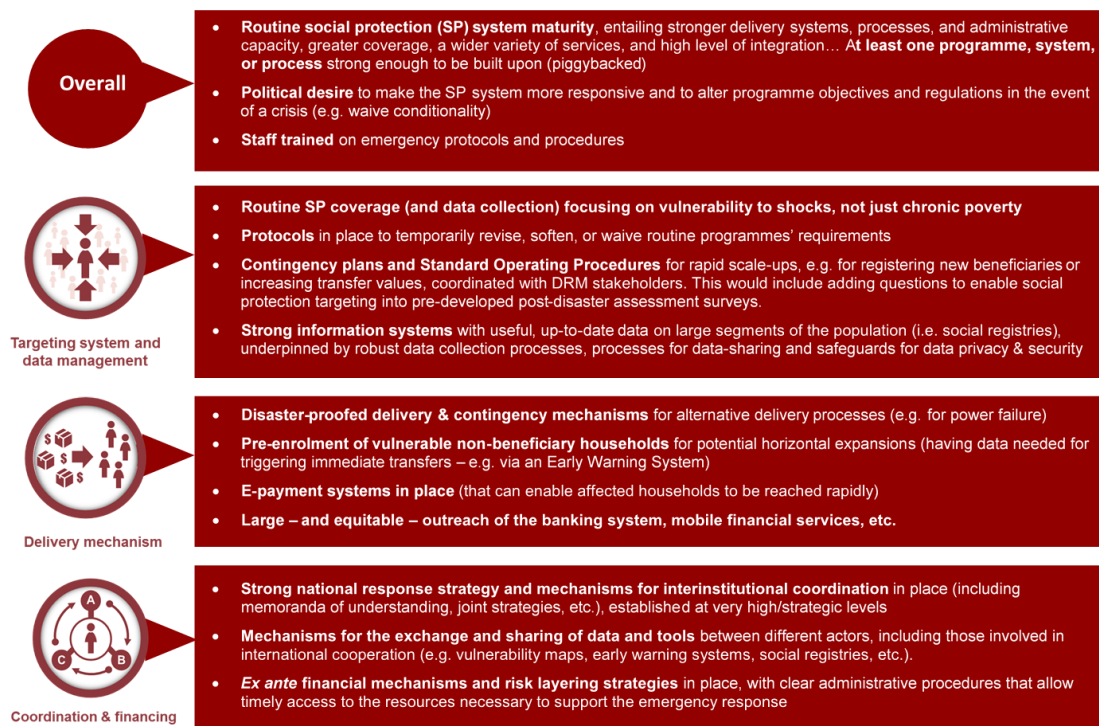
Encadré 10: Récents investissements institutionnels dans des systèmes de protection sociale réactifs aux crises en ALC

Pays	Investissement pour la protection sociale réactive aux crises
Pérou	Un processus de dialogue national a conduit à une résolution ministérielle reconnaissant l'importance de la protection sociale réactive aux crises et à l'élaboration d'une stratégie nationale par le MIDIS. En février 2019, un décret a par ailleurs modifié la loi qui régit le système de gestion des risques à l'échelle nationale (SINAGERD) et a désigné le MIDIS, le principal ministère de l'aide sociale, comme « premier intervenant » en cas d'urgence. Suivant la stratégie et suite à ce nouveau mandat, il est prévu que le MIDIS révise ses protocoles et systèmes tout au long de 2019, afin de rendre ses programmes plus réactifs aux crises.
Équateur	<p>En février 2018, le gouvernement de l'Équateur a organisé, avec l'appui du PAM, un atelier national sur la protection sociale réactive aux crises. Le principal résultat de cet atelier a été l'élaboration d'une déclaration officielle comportant des accords de collaboration interinstitutionnelle entre la GRC et les secteurs de la protection sociale ainsi que celle d'une feuille de route pour la conception, le développement et la mise en œuvre d'un système de protection sociale réactif aux crises. Ces documents ont tous deux établi des lignes directrices destinées au Secrétariat de gestion des risques afin de prendre la tête des différentes institutions impliquées dans le renforcement d'un système de protection sociale réactif aux crises.</p> <p>Le Gouvernement, avec l'appui du PAM, a rédigé un décret présidentiel établissant le rôle de la protection sociale dans l'intervention d'urgence et un manuel d'opérations d'assistance humanitaire. Un registre des ménages affectés et des mécanismes de collecte de données sont également en cours de développement.</p>
Dominique	<p>Suite à l'expérience d'utilisation du système de protection sociale pour faire face à l'Ouragan Maria en 2017, le PAM et l'UNICEF soutiennent actuellement le gouvernement dans l'élaboration des principaux processus et systèmes de protection sociale, en prenant en considération le rôle du secteur et les programmes des futures réponses aux crises.</p> <p>Le PAM soutient le gouvernement avec l'élaboration d'un système de gestion de l'information (MIS) pour le principal programme de transferts monétaires dans le pays. Dans le cadre de ce processus, un mécanisme de collecte de données sera conçu pour recueillir des informations destinées à la fois aux transferts monétaires habituels et au ciblage des réponses aux crises à venir. Le MIS permet de stocker et de gérer ces données.</p> <p>L'UNICEF appuie le gouvernement dans l'élaboration de procédures normalisées d'exploitation pour le principal programme de transferts monétaires. L'ébauche du manuel des opérations comprend des procédures pour répondre aux urgences.</p>

République Dominicaine	<p>Un protocole d'accord entre le PAM et le gouvernement a été signé en 2017 pour le renforcement des capacités et l'utilisation du système de protection sociale du pays en réponse aux urgences humanitaires.</p> <p>Un dialogue de haut niveau a eu lieu entre les décideurs du système de protection sociale et le secteur de la protection civile du pays, y compris des représentants du système des Nations Unies, de la communauté internationale et de la société civile. À la suite de ce dialogue, le gouvernement a accepté et a demandé de l'aide pour développer un système complet de protection sociale et de stratégie d'intervention d'urgence en République Dominicaine. Une feuille de route promouvant la protection sociale en situation d'urgence a également été mise au point par un groupe de travail comprenant des représentants techniques.</p> <p>Un accord de coopération a été signé en 2018 pour rendre le système de protection sociale plus réactif. Les organismes impliqués dans l'accord sont le PAM, l'UNICEF, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour la population.</p>
Colombie	<p>Le Ministère de la prospérité sociale de la Colombie élabore actuellement une série de mesures pour rendre le système de protection plus réactif aux catastrophes naturelles et fournir son soutien à l'afflux de migrants vénézuéliens. Ces stratégies comprennent : la révision des protocoles et des guides de programme, la mise en œuvre d'un projet pilote d'assistance humanitaire en espèces et l'élaboration de lignes directrices pour la mise en œuvre des programmes d'assistance par les acteurs de la communauté internationale, afin de partager des critères et procédures communs (« Alignement implicite »).</p>

Les principales constatations issues des sections ci-dessous sont également résumées dans la Figure 3.

Figure 3 « Quels sont les facteurs qui permettent aux systèmes de protection sociale d'être plus réactifs aux crises ? »



Globalement

- Investir dans le renforcement du système de protection sociale** (voir les recommandations concernant le ciblage, la gestion des données, les mécanismes de distribution, la coordination et le financement dans les sections ci-dessous). Des systèmes plus solides dotés d'une couverture élevée, d'une infrastructure robuste, et fournissant des transferts réguliers de manière efficace seront mieux en mesure de soutenir une intervention 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 fourniront un soutien régulier en cas d'urgence.** Avant de penser à étendre les systèmes de protection sociale, il est nécessaire de garantir qu'ils puissent exercer leurs activités régulières dans des contextes d'urgence.
- Adapter et équiper le système de protection sociale pour répondre aux crises.** Pour jouer un rôle efficace et opportun dans les situations d'urgence, les systèmes, programmes et/ou processus de protection sociale devraient être adaptés en amont et suffisamment flexibles pour réagir aux circonstances changeantes (voir les recommandations à cet égard ci-dessous).
- Ne pas surcharger les systèmes de protection sociale naissants.** 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. Bien que le renforcement des systèmes puisse inclure des stratégies pour les rendre plus réactives, il convient toutefois de s'assurer que le système ne soit pas surchargé.
- Promouvoir et renforcer l'état d'esprit des 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 qui ont été créés pour réduire la pauvreté et/ou assurer un soutien à 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 lors d'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 d'assistance. Cela ne signifie pas que cette dernière ne soit pas importante, mais plutôt que certains compromis sont à prendre en compte, particulièrement face à des crises soudaines et de grande ampleur (voir Encadré 5). Dans cette optique, établir des lignes de communication et de coordination entre les deux secteurs permettra de mieux les relier.

12. **Faire progressivement du système de protection sociale une partie intégrante de la réponse.** Les systèmes de protection sociale peuvent contribuer à apporter 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 les stratégies nécessaires à l'articulation intersectorielle lors des différentes phases d'une urgence.
13. **Investir dans la lutte contre les causes structurelles des risques et l'amélioration de la résilience.** Dans un contexte de changement climatique, où des catastrophes liées aux conditions météorologiques sont attendues de manière plus fréquente et plus intense dans la région, une stratégie nationale devrait non seulement envisager un système d'urgence intégré pour répondre à l'impact des chocs mais prendre également en compte les causes structurelles de risque, tels que la vulnérabilité, l'inégalité et la pauvreté, qui tous relèvent du mandat des programmes de protection sociale.
14. En se basant sur la stratégie de réponse globale, **élaborer des scénarios et des plans d'urgence pour que la protection sociale puisse faire face à différentes crises.** Le rôle de la protection sociale doit également être déterminé par les objectifs de la politique de réponse.
15. S'appuyer sur les enseignements tirés des expériences de l'utilisation de la protection sociale réactive aux chocs pour encourager le dialogue entre les acteurs de la protection civile et de la protection sociale, et promouvoir une approche plus systématique de l'état de préparation du système.

Mécanismes de ciblage et gestion des données



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 permettre 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 quant aux personnes en besoin d'assistance. Selon le type et l'ampleur de la crise, la collecte de données pendant l'urgence est complexe et entraîne des retards dans l'acheminement de l'aide.

16. **Élaborer des protocoles d'urgence et adapter les systèmes de ciblage et/ou les règles du programme pour permettre d'éventuelles expansions.** Au niveau du programme, des protocoles permettant de réviser temporairement, d'assouplir, voire de 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 inscrire de nouveaux bénéficiaires (s'ils ne sont pas préinscrits comme suggéré ci-dessous), avec notamment une plateforme informatique capable de gérer les nouveaux cas, tout cela étant soutenu par un financement adéquat.
17. **Les protocoles des expansions horizontales et verticales peuvent être liés aux indicateurs d'alerte précoce.** Cela pourrait s'avérer particulièrement pertinent pour les crises à évolution lente, lorsqu'il est difficile de définir le moment où la protection sociale doit apporter son aide. Nous n'avons pas trouvé d'expérience d'expansion de la protection sociale déclenchée automatiquement par les systèmes d'alerte précoce dans la région ALC. Le Kenya, l'Ouganda et l'Éthiopie ont déjà élaboré de telles stratégies pour faire face aux crises régulières et prévisibles.³¹
18. **Les programmes peuvent décider d'inscrire tout ou partie des ménages situés dans les zones vulnérables de sorte que, lorsqu'une crise survient, ils puissent rapidement opérer une expansion horizontale.** Si le pays dispose d'un registre social en place, cet objectif peut être atteint dans une large mesure par l'utilisation de ce registre. À défaut, le gouvernement peut décider d'inscrire les ménages vivant dans les zones à haut risque. Cependant, en fonction du volume à inscrire, cela 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'existe aucune expérience de ce type dans la région et le cas du Programme de filet de sécurité contre la faim au Kenya est le seul modèle du genre dans le monde (lié à une crise prévisible, régulier).
19. **Le personnel devant s'acquitter de différentes activités dans le cadre de ses tâches habituelles dans les situations d'urgence, telles que le 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. Ce travail peut en effet s'avérer

³¹ Voir Barca et Beazley (2019) et Bastagli et Harman (2015) pour les prérequis des déclencheurs basés sur l'index.

sensiblement différent des tâches quotidiennes du personnel et nécessite donc une formation appropriée.

20. **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 inscriptions 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

21. **Évaluer les données existantes et les systèmes d'information** en ce qui concerne leur couverture, leur pertinence, leur actualité, leur accessibilité, leur exactitude et les niveaux de protection des données garantis (voir Barca et Beazley, 2019 et Tableau 4).
22. **Envisager d'investir dans l'interopérabilité des bases de données et l'intégration des systèmes de gestion de l'information pour permettre des expansions verticales et horizontales (ou un adossement).** 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 consiste à 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 faire face aux crises (voir Beazley *et al.* 2016).
23. **Les registres sociaux ou des bénéficiaires peuvent également recueillir des données supplémentaires qui leur permettraient d'évaluer la vulnérabilité aux chocs**, comme dans le cas de l'IVACC en République Dominicaine (voir Encadré 11).³² Par exemple, le ciblage « climat intelligent » ou « climat conscient » repose sur l'utilisation des données recueillies au niveau des ménages concernant l'exposition climatique et les moyens de subsistance pour déterminer le ciblage et distinguer les populations temporairement pauvres de celles qui vivent dans la pauvreté chronique (Kuriakose *et al.*, 2013). Cependant, des recherches complémentaires et des preuves sont nécessaires pour mesurer cette vulnérabilité au niveau des ménages sans imposer de fardeau supplémentaire aux programmes.³³

³² Selon Barca et Beazley (2019), le type de données supplémentaires à recueillir dépend des crises affectant le pays ou la zone géographique concernée ainsi que des moyens de subsistance et des mécanismes d'adaptation des populations. Dans le cas des sécheresses saisonnières, par exemple, les données sur l'insécurité alimentaire - non seulement sur la production alimentaire propre des ménages et les mauvaises récoltes, mais aussi sur la disponibilité et la capacité des ménages à acheter des aliments - pourraient aider à identifier les ménages vulnérables. Dans le cas d'inondations saisonnières, de typhons ou d'ouragans, d'autres données pourraient être liées à l'emplacement où vivent les foyers, notamment ceux vivant dans les régions côtières ou à proximité de rivières, de cours d'eau, ou de ravins. La même chose s'applique aux ménages résidant à proximité de volcans actifs. En ce qui concerne les moyens de subsistance, la dépendance élevée des activités agricoles peut entraîner une grande vulnérabilité dans les régions sujettes aux inondations et à la sécheresse, tandis que la dépendance élevée aux fonds entraîne une vulnérabilité lorsque les régions/pays envoyant l'argent font face à des ralentissements économiques.

³³ Bien que les registres sociaux puissent être généralement conçus pour identifier les populations vivant dans la pauvreté chronique, le type de données recueillies pour ces registres n'est pas sensiblement

- 24. 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 constituent 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, pourraient être utilisés en plus de la cartographie 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 de prendre en compte des facteurs tels que le nombre de récoltes par an dans chaque zone.
 - Les registres sociaux pourraient inclure des informations utiles sur le plan opérationnel pour les bénéficiaires actuels et potentiels (p. ex. les données géographiques ou les informations sur l'emplacement des bénéficiaires, les numéros de téléphone, etc.). Une telle approche peut être plus facile à adopter dans des environnements propices à l'apparition de crises récurrentes.
- 25. Si le système de protection sociale a une forte capacité de collecte et de gestion des données, envisager de s'adosser sur cette capacité afin de mener des évaluations des besoins post-catastrophe ou de mettre en place d'autres stratégies de collectes de données *ex post*. Intégrer des questions permettant le ciblage de la protection sociale aux enquêtes d'évaluation post-catastrophe existantes.** Dans de nombreux pays, la protection civile a déjà le mandat et la capacité de mener des enquêtes pour évaluer les niveaux d'impact à la suite de crises. Dans ces cas, 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.

différent de celui qui est nécessaire pour identifier les ménages vulnérables. Une étude récente de la Banque mondiale au Niger (Schnitzer, 2016) compare deux des approches les plus couramment utilisées pour le ciblage : l'évaluation des moyens, conçue pour identifier les populations vivant dans la pauvreté chronique, et l'économie des ménages, un cadre d'analyse des moyens de subsistance. Le document en conclut que l'évaluation des moyens fonctionne mieux pour identifier les populations vivant dans la pauvreté chronique et que l'économie des ménages permet de mieux identifier les foyers touchés par l'insécurité alimentaire saisonnière. Toutefois, il souligne également qu'elles reposent en grande partie sur le même type d'informations à l'échelle du ménage. Par conséquent, de petites adaptations du type de données recueillies peuvent permettre une estimation, non seulement des ménages vivant dans la pauvreté chronique, mais aussi de ceux qui sont vulnérables face aux crises (voir Barca et Beazley, 2019).

Encadré 11: Lien entre la protection sociale et la protection civile en République dominicaine

En République dominicaine, le registre social SIUBEN est la base de données utilisée pour cibler les programmes d'aide sociale. L'Indice de vulnérabilité aux chocs climatiques (Indice de vulnerabilidad antes choques climaticos, IVAAC) est un outil clé du SIUBEN, créé par le gouvernement avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Basé sur un éventail de caractéristiques socio-économiques, cet indice calcule la probabilité selon laquelle un ménage donné peut devenir vulnérable face aux ouragans, aux tornades et aux inondations. L'IVAAC prend en compte divers facteurs tels que les caractéristiques du logement (murs, plafond), les revenus du ménage et la proximité du logement avec un élément naturel dangereux (rivière, ruisseau ou ravin). L'IVAAC 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. L'IVAAC peut servir aux gouvernements locaux et aux services de secours comme outil de préparation pour les plans de réduction des risques et d'interventions afin de faire face aux catastrophes naturelles. La combinaison de l'IVAAC et des informations socio-économiques du 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)

Tableau 4: Quand la protection sociale est-elle adaptée pour répondre aux situations d'urgence ?

	Implications quant à l'utilisation des données issues de la protection sociale	Conséquences des différents types de crises
Exhaustivité Le nombre d'inscrits par rapport à ce qui serait perçu comme un ensemble complet de dossiers	<ul style="list-style-type: none"> • Dépend du chevauchement entre les ménages inscrits aux registres et les ménages touchés par la crise. • Une couverture plus élevée et uniforme entre les régions géographiques (régions, zones urbaines/rurales), est souhaitable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les registres peuvent étendre leur couverture pour couvrir les régions touchées par les crises. • Le chevauchement entre la pauvreté et la vulnérabilité dépend du type de crise : les crises à déclenchement rapide, les crises économiques et les conflits sont plus susceptibles d'affecter aussi bien les populations non-pauvres (souvent non couvertes par les bases de données existantes) que les autres types de crises.
Pertinence Les données contiennent les variables requises aux fins prévues	<ul style="list-style-type: none"> • Elles seront plus utiles si elles comprennent des variables qui peuvent aider à prédire la vulnérabilité face aux crises (p. ex. les variables « climat intelligent »). • Elles sont plus utiles si elles comprennent des informations pertinentes sur le plan opérationnel (p. ex., emplacement, coordonnées, informations bancaires, etc.). • Dans le cas des non-bénéficiaires, les données socio-économiques peuvent permettre de prioriser le soutien. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les informations de nature opérationnelle sont pertinentes pour tout type de crise. • Les données socio-économiques peuvent être plus pertinentes pour certains types de crises, par ex, les crises économiques, les crises à évolution lente, les crises récurrentes, etc.

	Implications quant à l'utilisation des données issues de la protection sociale	Conséquences des différents types de crises
Actualité Mesure dans laquelle les données sont à jour	<ul style="list-style-type: none"> • Les données ne reflèteront jamais la situation après la crise, mais plus elles sont à jour, mieux cela vaut. • L'actualité des données dépendra de l'approche sous-jacente adoptée pour leur collecte (les approches à la demande sont plus souples) et de la gestion de l'information. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les conflits ou les catastrophes naturelles soudains peuvent causer des déplacements internes, séparer les familles et modifier de manière significative leurs conditions matérielles.
Accessibilité Désigne la facilité d'accès pour les utilisateurs potentiels	<ul style="list-style-type: none"> • Des données qui sont conservées et stockées numériquement peuvent améliorer l'accessibilité. • Les ententes de partage de données doivent être définies en amont. • Des dispositions relatives à la sécurité des données et de la vie privée doivent être en place. • Certaines interfaces permettent un accès plus sûr et plus rapide que d'autres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les problèmes d'accès à une base de données sont accrues en cas de conflit ou de catastrophes naturelles soudaines. • Dans les situations de conflit, les problèmes de sécurité relatifs à l'échange d'informations personnelles sont particulièrement inquiétants.
Exactitude (« intégrité ») Les données sont jugées exactes si elles sont exemptes d'erreurs et d'omissions – et donc fiables.	<ul style="list-style-type: none"> • Les processus de vérification et de validation des données existantes (p. ex., des contrôles réguliers et croisés avec d'autres bases de données) permettent d'accroître la précision. • Cela dépend de la fiabilité perçue de l'institution responsable de la collecte et du stockage des données. • Dans les programmes ciblés contre la pauvreté, d'importantes erreurs d'inclusion et d'exclusion affectent la perception de l'« exactitude » et peuvent affecter l'utilisation des données pour les réponses. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinent pour tous les types de crises. Particulièrement problématique lorsque la confiance entre les acteurs est déjà compromise (par exemple dans les situations de conflit).
Protection Garantir la confidentialité et la sécurité des données	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer l'octroi d'un consentement libre, pleinement informé et spécifique pour les informations à traiter à des fins prédéfinies (par exemple, le partage avec l'agence humanitaire/la GRC, etc.). • Assurer que la quantité de données recueillies corresponde au minimum nécessaire pour atteindre ce but clairement défini et articulé. • Établir des processus relatifs à la protection des données personnelles pendant leur stockage, leur transmission et leur utilisation, dès la conception des systèmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risques aggravés dans les États fragiles et les États touchés par les conflits

Source : d'après Barca et Beazley (2019), Barca et O'Brien (2017), O'Brien et al (2018b).

Systèmes de distribution

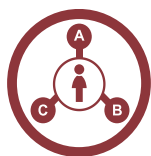


Lors de la conception d'une stratégie de réponse, il est important de différencier le mécanisme et le type de distribution. Le fait que, par exemple, le système de cantines scolaires bénéficie de la plus grande couverture et d'une plus grande capacité ne signifie pas nécessairement qu'une aide alimentaire devrait être fournie. Si un

Distribution 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).

26. **Définir des accords de contingence avec les fournisseurs de services pour l'expansion des systèmes de distribution 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 sous-tend le mécanisme de distribution doit également être prête à mettre en œuvre ces protocoles spéciaux.
27. **Envisager de fournir des comptes bancaires ou des cartes de paiement aux ménages préinscrits ou aux familles du registre social qui se trouvent dans les zones à haut risque.** 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 inscrites, mais qui ne bénéficieraient d'aucun avantage.
28. **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 l'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 (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 8).

Coordination et financement



Coordination

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 en amont et pendant une crise. Nous émettons ci-dessous quelques recommandations afin que la coordination soit basée sur des activités concrètes.

29. **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 elle doit préinscrire les ménages, collecter des données pour le registre social ou les indicateurs d'alerte précoce qui permettent de déclencher l'aide sociale.
30. **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.
31. **Le secteur de la protection sociale peut développer ses plans d'urgence avec le soutien de la protection civile et participer au développement/à l'amélioration des stratégies de réponse nationales.** Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, nous recommandons d'envisager la mise en place des plans d'urgence pour l'expansion de la protection sociale en réponse aux différentes crises. Ceux-ci doivent être développés conjointement avec le secteur de la protection civile ainsi qu'avec les autres acteurs de la réponse d'urgence, pour pouvoir se baser sur différents scénarios et stratégies de réponse globale.
32. **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 supports d'informations 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.
33. **Organiser des formations et des conférences conjointes sur la protection sociale et civile. Le manque de coordination entre les deux secteurs découle dans une certaine mesure d'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, ainsi que l'apprentissage des expériences internationales de coordination entre protection sociale et civile peuvent promouvoir une coordination et une intégration plus fortes et renforcer par la suite la complémentarité institutionnelle afin d'obtenir des impacts plus forts et plus durables. Les gouvernements de pays comme l'Équateur, la République dominicaine et le Pérou ont récemment organisé ce type d'événements.
34. **Il est recommandé d'explorer des stratégies de financement des risques de catastrophes *ex ante* telles que la répartition des risques par le biais de fonds de prévoyance, d'instruments budgétaires, et d'instruments fondés sur le marché.** La réaffectation des ressources, jusqu'ici 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.

4.2 Au fil du cycle de choc

Formulées de façon différente, les idées discutées dans la section 4.1 pourraient également être envisagées tout au long du « cycle de crise », comme le montre la Figure 4 ci-dessous et tel que résumé dans le Tableau 5. Ce sont bien sûr des représentations génériques : le mélange exact d'actions nécessaires dans un pays donné dépendra d'une analyse des risques/crises, de la capacité du système de protection sociale, des rôles institutionnels et des responsabilités des principaux acteurs - parmi d'autres facteurs (voir, par exemple, O'Brien et al 2018b pour en savoir plus).

Figure 4 Actions clés au fil du cycle de crise



Tableau 5 Actions clés au fil du cycle de crise (détails)

Quand/quoi	Détails
En amont : prévention, atténuation et préparation	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les dispositions de routine (adéquation, couverture, efficacité et inclusion) sur la base d'une solide compréhension des risques et de la vulnérabilité aux chocs en suivant les exemples ci-dessous.: <ul style="list-style-type: none"> ○ S'appuyer sur la GRC/les outils/les cadres de travail afin de mieux comprendre les risques, vulnérabilités et impacts potentiels au sein des différents groupes de population (sécurité alimentaire, etc.). Le cas échéant, intégrer ces informations dans les systèmes d'information de la protection sociale, afin d'informer la planification et la mise en œuvre. ○ Mettre également l'accent sur la résilience et l'atténuation des risques dans la programmation de routine (en s'attaquant aux causes structurelles du risque) ○ Intégrer le risque et la vulnérabilité aux critères de ciblage de routine (par exemple l'expansion de la couverture dans des zones à risque, etc.) ○ Analyser l'impact probable des diverses crises sur les systèmes de distribution et la capacité, et se préparer pour y répondre • Évaluer les systèmes de protection sociale de routine et décider des programmes et systèmes de prestation de services sous-jacents qui offrent de nouvelles possibilités d'action en cas de crise (p. ex. l'expansion verticale ou horizontale, ou l'adossement de nouveaux programmes sur les systèmes existants), le cas échéant. Examiner ce qui, ci-dessus, pourrait <ul style="list-style-type: none"> a) aider à répondre aux besoins, b) couvrir de manière adéquate les populations concernées, c) assurer une intervention rapide, d) assurer la prévisibilité, e) éviter la duplication des efforts, f) assurer la durabilité par rapport à d'autres approches. • Déterminer des lignes directrices claires en matière de prestations d'urgence et forfaits de service et élaborer des protocoles pratiques et procédures opérationnelles standard (POS) à travers les acteurs pertinents décrivant a) comment assurer le maintien du statu quo après une crise, b) comment le système pourrait s'adapter et se déployer. <ul style="list-style-type: none"> ○ Quels programmes et quels critères de ciblage (p. ex., en prenant en compte à la fois les données de vulnérabilité et les données sur la pauvreté et des modèles d'impact probable d'événements) ○ Quels systèmes de prestation seront exploités, le cas échéant, et comment (portée, inscription, admission, versement/prestation, gestion des dossiers, plaintes, etc.) ○ Envergure et durée des aides fournies ○ Qui sera responsable de quoi ○ Quand la réponse est déclenchée (par ex., création de facteurs déclencheurs clairs et de seuils liés à un système d'alerte précoce) • Élaborer des protocoles et des accords-cadres/contrats avec tous les acteurs concernés (GRC, humanitaire, ONG, banques, etc.) permettant une coordination interinstitutionnelle, l'attribution claire des rôles et responsabilités et le partage de l'information : articulation <i>ex ante</i> claire sur la façon dont ces secteurs/systèmes/cadres fonctionnent ensemble dans une situation d'urgence. • Élaborer des stratégies claires pour garantir la légitimité juridique, la capacité de pointe et le financement pour faire face aux catastrophes par le biais de la protection sociale en suivant les exemples ci-dessous : <ul style="list-style-type: none"> ○ S'assurer le soutien de la loi - et l'absence d'obstacle juridique ○ Personnel formé aux protocoles et aux procédures d'urgence et stratégie claire pour le personnel gérant l'urgence dans les zones touchées ○ Identifier l'espace budgétaire par le biais de fonds de prévoyance, d'assurance du risque souverain, ou de « modificateurs de crise » intégrés dans les subventions/prêts de développement existants, qui

	<p>permettent une réaffectation rapide des ressources en temps d'urgence</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projets pilotes et essai de l'approche choisie
Juste avant et pendant : l'alerte précoce et les activités de secours initiales	<ul style="list-style-type: none"> • Le système d'alerte précoce pourrait déclencher des stratégies d'intervention prévues en amont ou pendant une crise (surtout pour les crises récurrentes, prévisibles) <ul style="list-style-type: none"> • Activités de secours initiales (souvent menées par la GRC)
Après : réponse rapide	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la continuité de la prestation de services des programmes de routine (« poursuite des prestations habituelles ») • Évaluer si les processus d'urgence prévus répondent aux besoins et assurer que les stratégies permettent l'inclusion des plus vulnérables • Modifier/adapter les prestations d'urgence et les forfaits de service (envergure et durée), si nécessaire, en étroite collaboration avec les acteurs humanitaires/la GRC • Activer les PON d'urgence en y apportant les adaptations nécessaires, à partir des « solutions faciles » à mettre en place (par exemple, l'expansion verticale, l'adossement) et s'appuyer sur les systèmes existants le cas échéant (p. ex. ciblage reposant sur des données existantes et analyse de la vulnérabilité <i>ex ante</i>) • Utiliser les capacités de PS existantes pour aider la collecte de données complémentaires, le cas échéant <ul style="list-style-type: none"> • Assurer la clarté des communications adressées aux populations touchées (p. ex. la nature et la durée des prestations)
Après : l'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Revoir les avantages et forfaits de service sur la base du changement des besoins et poursuivre les efforts d'intervention précoce • En s'appuyant sur de nouvelles données recueillies, mettre en œuvre des activités de soutien pour assurer que les nouveaux bénéficiaires et leurs besoins soient bien pris en compte, y compris des en disposant de procédures claires pour gérer les griefs
À long terme : la reprise (et les enseignements)	<ul style="list-style-type: none"> • Les prestations et les forfaits de services relatifs aux besoins de reprise à plus long terme • Intégration de nouveaux dossiers dans le système de protection sociale le cas échéant - et examen plus étendu des critères de ciblage et des niveaux de transfert afin de refléter l'évolution des besoins (aux côtés d'un plaidoyer pour obtenir plus de financements) • Processus clair pour que les enseignements interinstitutionnels tirés des crises passées servent à renforcer les systèmes sur cette base – en préparation pour l'avenir

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. Dans le cadre de son Plan stratégique, le PAM (PAM, 2017a) accorde la priorité à l'Objectif de développement durable (ODD) 2 sur l'éradication de la faim et à l'ODD 17 sur les partenariats visant à soutenir la mise en œuvre des ODD. Il s'engage à respecter les

principes du Grand Bargain³⁴ et du 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. Le processus en cours visant à appuyer l'examen stratégique complet de la sécurité alimentaire et de la nutrition, et à élaborer des plans stratégiques nationaux du PAM offrent une occasion unique en ce sens.

Avec ce mandat et cette expérience singulière, le PAM peut dispenser des conseils pragmatiques et aider les gouvernements à développer et à renforcer leurs systèmes de protection sociale. Ce rôle semble particulièrement adapté à la région ALC. Avec des secteurs de protection sociale et de GRC relativement plus forts, et étant par ailleurs moins sujets à des conflits violents à grande échelle que les autres régions du monde, les gouvernements de la région ALC peuvent être intéressés par un soutien visant à améliorer leurs systèmes et à les préparer aux situations d'urgence. Améliorer les systèmes de protection sociale et leur permettre de jouer un rôle plus efficace dans les interventions d'urgence est en ligne avec le mandat et les objectifs du PAM dans la région. Nous fournissons 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 d'aider à placer ces sujets au centre des discussions de politiques nationales et régionales**, et de promouvoir l'engagement des acteurs clés issus des gouvernements, des secteurs de la protection sociale, de la GRC et d'autres secteurs, en passant par le développement de partenariats et les agences humanitaires. Alors qu'au niveau mondial des débats sur le rôle de la protection sociale en réponse aux crises sont en cours, 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.
- **Se greffer sur les 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 la mise en place d'une réponse parallèle, a 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 par « alignement implicite », au travers duquel 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 de protection sociale limitée** (voir le prochain rapport Beazley – concernant l'expérience du Salvador). Cependant, il est fondamental que le PAM investisse dans la promotion de l'institutionnalisation des réponses apportées par alignement implicite afin qu'elles renforcent la capacité du gouvernement comme prévu. Cet

³⁴Le Grand Bargain est un accord entre 30 des plus grands donateurs et acteurs de l'aide internationale. Certains de ses principes sont essentiels pour disposer d'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.

objectif pourrait être atteint grâce à une combinaison d'alignement implicite et d'assistance technique nécessaire aux gouvernements.

- **Fournir une assistance technique aux gouvernements et faciliter les échanges d'expériences sur la protection sociale réactive aux crises en ALC.** 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. Le cas d'Haïti, où le PAM contribue à faire progresser le système de protection sociale naissant tant en termes de mise en œuvre de programme que de renforcement des capacités et de soutien au développement des politiques de protection sociale, constitue un exemple (voir OPM, 2017). Dans le cas du Couloir Sec d'Amérique centrale, il est important que le PAM sensibilise au caractère urgent de la sécheresse, tout en prenant en compte les causes structurelles qui ont déclenché cette 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'ALC 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 particulier, des recherches supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne les liens entre la protection sociale réactive aux crises et à la résilience, étant donné que la région sera de plus en plus exposée à des crises fréquentes et liées à des phénomènes météorologiques violents, en raison du changement climatique. De même, l'utilisation et la mise en place des systèmes de protection sociale pour fournir un soutien aux migrants et réfugiés ont de plus en plus d'intérêt dans la région et il manque des éléments probants documentés pour informer les politiques et les programmes des gouvernements et des partenaires. Il est en outre essentiel de documenter toutes les réponses futures aux crises à l'aide de systèmes et programmes de protection sociale pour renforcer la base de connaissances et tirer d'autres enseignements qui serviront à guider les discussions régionales et mondiales sur la protection sociale réactive aux crises.

Enfin, il est important de ne pas trop attendre des 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 aider 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 suggestions spécifiques.

Tableau 6: Recommandations pour les gouvernements et pour le PAM

Catégorie	Recommandations adressées aux gouvernements nationaux	Recommandations adressées au PAM
Réponses du système		
	1. Effectuer des diagnostics et mener des études de faisabilité pour évaluer s'il est approprié d'utiliser des systèmes de protection sociale pour répondre aux chocs covariants	- Fournir une assistance technique et un soutien stratégique aux gouvernements pour évaluer le potentiel d'une approche de protection sociale réactive aux crises
	2. 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.
	3. Prioriser les interventions d'aide sociale faisant appel aux transferts monétaires	- Le PAM doit plaider en faveur d'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 travaux publics	- 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. Combiner et/ou séquencer les différentes stratégies de réponse de la protection sociale, afin de parvenir à la réponse la plus rapide.	- Le PAM peut faciliter dans la région un échange d'expériences ayant combiné et/ou séquencé différentes stratégies d'intervention de protection sociale. Le PAM pourrait également soutenir un programme de

		recherche qui étudie les contextes dans lesquels certaines combinaisons et séquences permettent de fournir la réponse la plus opportune possible
	6. Envisager d'aligner l'aide humanitaire internationale sur la stratégie de réponse 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 apportée 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		
	7. Investir dans le renforcement et la préparation du système de protection sociale pour faire face aux crises afin de permettre sa 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
	8. Adapter et équiper le système de protection sociale pour répondre aux crises	- Le PAM peut fournir une assistance technique aux gouvernements nationaux sur la manière d'adapter leurs systèmes de protection sociale pour répondre aux crises
	9. Promouvoir un nouvel état d'esprit quant à 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
	10. Faire du système de protection sociale une partie intégrale de la	- Le PAM doit promouvoir l'engagement de la protection sociale dans le

	<p>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, sans toutefois surcharger les systèmes faibles.</p>	<p>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 »</p>
	<p>11. Investir dans la lutte contre les causes structurelles des risques et l'amélioration de la résilience</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le PAM peut aussi soutenir le programme de recherche sur l'adaptation de la protection sociale et les liens avec le renforcement des capacités de résilience.
<p>Ciblage</p> <p>(i) Mécanismes de ciblage</p>	<p>12. Élaborer des scénarios et des protocoles d'urgences ainsi que des plans de contingence et adapter les systèmes pour d'éventuelles expansions</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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'avec des simulations conçues pour tester les mécanismes de préparation
	<p>13. Les protocoles d'expansions horizontales et verticales pourraient être liés aux indicateurs d'alerte précoce</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le PAM doit fournir une assistance technique aux gouvernements pour l'élaboration de protocoles - Le PAM doit expérimenter une initiative pilote 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
	<p>14. Les programmes devraient inscrire chaque ménage ou la plupart des ménages vivant dans les endroits vulnérables de sorte que, lorsqu'une crise survient, les programmes puissent</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le PAM et ses partenaires peuvent aider le gouvernement à évaluer si cela est faisable et rentable et, le cas échéant, piloter et évaluer cette expérience

	rapidement se développer horizontalement	- Le PAM doit utiliser sa capacité d'analyse de vulnérabilité pour faciliter l'identification des zones prioritaires dans lesquelles déployer de tels efforts
	15. Le personnel devant effectuer des activités différentes de ses tâches habituelles dans les situations d'urgence, telles que le ciblage, doit être formé en conséquence.	- 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 mener des simulations est un exemple parmi d'autres
	16. 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
(ii) Gestion des données	17. Adapter des plateformes informatiques et des processus d'inscription afin que les programmes puissent gérer la nouvelle charge de travail	- Le PAM doit utiliser son expertise et ses plateformes informatiques telles que SCOPE ³⁵ , entre autres outils, pour soutenir les instances gouvernementales
	18. Les programmes pourraient recueillir des données supplémentaires qui permettraient d'évaluer la vulnérabilité des bénéficiaires face aux crises	- Le PAM doit apporter son soutien aux outils d'évaluation des ménages afin de s'assurer que des informations adéquates soient collectées pour pouvoir guider les approches d'expansion horizontale
	19. Utiliser des données de vulnérabilité pour identifier les zones de collecte de données destinées aux 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

³⁵ La plateforme numérique de gestion des bénéficiaires et des transferts du PAM

	20. 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.
	21. 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
	22. Envisager d'inclure aux 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
Système de prestation	23. 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
	24. Envisager de fournir des comptes bancaires ou des cartes de paiement aux ménages préinscrits ou aux familles inscrites au registre social dans les endroits à haut risque	- Le PAM et ses partenaires doivent aider le gouvernement dans l'évaluation si celle-ci est faisable et rentable et, le cas échéant, piloter et évaluer cette expérience - Le PAM doit utiliser sa capacité d'analyse de la vulnérabilité pour faciliter l'identification des zones prioritaires dans lesquelles déployer de tels efforts
	25. Explorer l'adoption des paiements électroniques et prendre des mesures de préparation pour les activer rapidement en cas d'urgence	- Le PAM doit partager ses expériences internationales et régionales et fournir une assistance technique
	26. Greffer la protection sociale aux outils de	- Le PAM doit utiliser et partager ses

Coordination et financement	protection civile tels que la cartographie de la vulnérabilité ou les indicateurs d'alerte précoce	<p>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</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribuer par son expertise technique et servir d'organisateur de l'expertise internationale et des gouvernements dans toute la région - Le PAM doit faciliter/favoriser le dialogue intersectoriel au niveau national en fournissant une assistance technique, un soutien à l'organisation de manifestations communes et davantage de communication régulière entre les acteurs de la protection sociale et ceux de la protection civile - Soutenir la planification d'urgence ainsi que des simulations conçues pour tester ces plans
	27. La protection civile peut greffer son intervention sur des outils de protection sociale tels que les registres sociaux	
	28. La protection sociale peut développer ses plans d'urgence avec le soutien du secteur de la protection civile et participer au développement/à l'amélioration des stratégies de réponse nationales	
	29. Les programmes de protection sociale peuvent servir de véhicules pour partager des informations sur la protection civile	
	30. 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.	
	31. Étudier les stratégies de financement des réponses d'urgence <i>ex ante</i> , y compris l'expansion des systèmes de protection sociale, tels que les fonds de prévoyance, les régimes d'assurance régionaux et la réassurance privée	

5 Conclusion

Bien que les systèmes de protection sociale de la région n'aient pas été conçus pour gérer les risques de catastrophe, ils ont néanmoins joué un rôle important dans l'intervention d'urgence. Cependant, les systèmes et les programmes ont été principalement utilisés « tels quels » ou légèrement adaptés après les crises, leurs actions de préparation ayant été dans l'ensemble limitées.

La plupart des expériences qui, en ALC, ont utilisé la protection sociale pour répondre aux crises l'ont fait dans le cadre de crises économiques. Cependant, ces deux ou trois dernières années, un nombre croissant de gouvernements et d'organismes humanitaires ont fait face à des catastrophes naturelles par le biais des systèmes nationaux de protection sociale. 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 bien réglée qui intègre les différents secteurs.

Pour jouer ce rôle de manière opportune, les systèmes, programmes et/ou processus de protection sociale doivent être adaptés avant la crise et être suffisamment flexibles pour pouvoir réagir à l'évolution des circonstances. De plus, les systèmes et programmes de protection sociale doivent être eux-mêmes en mesure de faire face aux crises. En prévoyant le rôle d'un système de programme en réponse 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 matures offrent davantage de possibilités de réponse par rapport 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. Toutefois, les expériences ont montré que même les systèmes moins matures et plus faibles peuvent utiliser un programme ou système unique, à condition qu'il ait une couverture adéquate et soit suffisamment robuste pour fournir une protection sociale de soutien aux ménages touchés par une catastrophe.

Lorsqu'ils utilisent le système de protection sociale pour faire face aux situations d'urgence, les pays doivent s'appuyer sur des systèmes et programmes existants ayant 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 est 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 programmes de 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 fonctionnent en parallèle dans la plupart des pays d'ALC, avec une interaction limitée même lorsque des mécanismes de coordination officiels sont en place. Ces dernières années, nous avons toutefois commencé à constater une plus grande collaboration du fait de l'utilisation croissante des systèmes de protection sociale en réponse aux catastrophes naturelles.

Selon les résultats de la recherche, il existe un certain manque d'expérience de développement de fonds de prévoyance et d'utilisation d'instruments pour financer la protection sociale ainsi que les activités de protection civile. Jusqu'ici, 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'ALC 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 réponses du gouvernement ou du secteur humanitaire s'adossant à la capacité administrative de la protection sociale. Les réponses peuvent être combinées et séquencées, afin d'obtenir la réponse la plus rapide. Chaque réponse dépendra du type d'urgence, du cadre institutionnel et politique, et du contexte général. Il n'existe par conséquent aucune prescription spécifique permettant d'améliorer la stratégie de réponse.

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 civile 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 correspond 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.

Bibliographie

- Bailey, S. etd Hudlund, K., (2012) 'The impact of cash transfers on nutrition in emergency and transitional contexts A review of evidence'. Humanitarian Policy Group. ODI, Londres.
- Barca, V. (2017) 'Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries'. Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, Australie.
- Barca, V. and O'Brien C. (2017) 'Factors affecting the usefulness of existing social protection databases in disaster preparedness and response. Policy Brief. OPM, Oxford, UK.
- Barca V. et Beazley R. (2019) 'Building on government systems for shock response: the role of social protection data and information systems'. Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, Australie.
- Bastagli, F. (2014) Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection. *ODI Working Paper*. ODI, Londres.
- Bastagli, F. *et al.* (2016) 'Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features'. ODI, Londres.
- Beazley, R., Solórzano, A. et 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 en collaboration avec le PAM.
- Beazley, R. (2017b) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Dominican Republic case study. OPM en collaboration avec le PAM.
- Beazley, R. (2017c) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Peru case study. OPM en collaboration avec le PAM.
- Beazley, R. (2018a) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study'. OPM en collaboration avec le PAM.
- Beazley, R. (2018b) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Peru case study. OPM en collaboration avec le PAM.
- Beazley, R. (forthcoming) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: El Salvador's response to the 2018 drought'. OPM en collaboration avec le PAM.
- Clarke, D.J., et S. Dercon (2016) *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Coady, D., Flamini, V. and Sears, L. (2015) 'The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries'. *Document de travail du FMI*, WP/15/250.
- Creti, P. et Jaspars, S. (2006) Cash-Transfer Programming in Emergencies. Oxfam.
- DFID (2011) Cash transfers: Étude bibliographique. DFID Policy Division, Londres.

- ECLAC (2015) 'Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools'. *ECLAC Books, No. 136 (LC/G.2644-P)*. ECLAC, Santiago.
- ECLAC (2017) 'Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión.' ECLAC, Santiago.
- Evans, D. et Popova, A. (2014) 'Cash Transfers and Temptation Goods. A Review of Global Evidence'. *Policy Research Working Paper 6886*. Banque mondiale, Washington DC.
- FAFO (2017) Rethinking emergency school feeding: A child-centred approach
- Fernandez, A., Jadotte, E. et Jahnsen, J. (2011) 'Addressing Disaster Risk Through Conditional Cash Transfer and Temporary Employment Programs in Latin America. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction'. UNISDR, Genève.
- Fiszbein, A. et Schady, N. (2009) 'Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty'. Banque mondiale, Washington DC.
- 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*. Banque mondiale, Washington DC.
- Grosh, M., Fruttero, A. et Oliveri, M.L. (2014) 'The Role of Social Protection in the Crisis in Latin America and the Caribbean', dans M. Grosh, M. Bussolo, et S. Freije (eds.) *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean. Directions in Development Series*. Banque mondiale, Washington DC.
- Hallegatte, S. et al. (2016) 'Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty'. *Climate Change and Development Series*. Banque mondiale, Washington DC.
- IPCC (2014) 'Summary for policymakers'. In Field, C.B. et al (eds.) *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New-York, NY, USA, pp. 1–32.
- Inchauste, G. et Victor, D. (eds.) (2017) 'The Political Economy of Energy Subsidy Reform'. Banque mondiale, Washington DC.
- Kellett, J., Caravani, A. et Pichon, F. (2014) 'Financing Disaster Risk Reduction: Towards a coherent and comprehensive approach'. ODI/UNDP, Londres.
- Leisering, L. et Barrientos, A. (2013) 'Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance'. *International Journal of Social Welfare*, 22, pp. S50–S67.
- Leite, P., George, T., Sun, C., Jones, T. et Lindert, K. (2017) 'Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool'. *Social Protection & Labor Discussion Paper No. 1704*. Banque mondiale, Washington DC.
- McCord, A. (2013a) 'Review of the literature on social protection shock responses and readiness'. ODI, Londres.
- McCord, A. (2013b) 'Shockwatch and social protection: Shock response readiness appraisal toolkit'. ODI, Londres.

- Merttens, F., Upadhyay, J., Kukrety, N., Karki, S. et Majeed, Z. (2017) 'Evaluation of the Nepal Emergency Cash Transfer Programme through Social Assistance'. OPM, Oxford, UK.
- O'Brien, C. *et al.* (2018), 'Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report'. OPM, Oxford, UK.
- O'Brien, C., Holmes R. et Scott, Z., with Barca, V. (2018b) 'Shock-Responsive Social Protection Systems Toolkit—Appraising the use of social protection in addressing large-scale shocks', OPM, Oxford, Royaume-Uni.
- O'Brien, C., Hove, F. et Smith, G. (2013) 'Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian programmes'. CaLP.
- O'Brien, C., Congrave, J., et Barca, V. (2017) 'Building on social protection systems for effective disaster response: the Mali experience'. *Oxford Policy Management Policy Brief*. OPM, Oxford, UK.
- 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'. ODI, Londres.
- OPM (2015) 'Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection'. OPM, Oxford, UK.
- OPM (2017a) 'Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Literature review (2nd Edition)'. OPM, Oxford, UK.
- OPM (2017b) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Haiti case study'. OPM en collaboration avec le PAM.
- Pietzsch, S. (2011) 'Unconditional cash transfers: giving choice to people in need'. The Humanitarian Practice Network. ODI, Londres.
- Proyecto Capital (2017) 'Financial inclusion opportunities in Latin America and the Caribbean'. Disponible sur le site : 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. et Barca, V. (2017) 'Building on social protection systems for effective disaster response: the Philippines experience'. *Oxford Policy Management Briefing Note*. OPM, Oxford.
- Smith, G., MacAuslan, I., Butters, S. et 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'. Thèse de doctorat, Université du Sussex, Royaume-Uni. Disponible à partir de : <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'. *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 en collaboration avec le PAM.

UNDP (2010) 'Gender and Disasters. Bureau for Crisis Prevention and Recovery'. UNDP.

UNHCR *et al.* (2015), 'Operational Guidance and Toolkit for Multipurpose Cash Grants'. Disponible sur le site : 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'. UNICEF, .

UNISDR (2009) 'Terminology on DRR'.

UN SG (2016) 'One Humanity: shared responsibility', Report of the UN SG for the World Humanitarian Summit.

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, Mexico. Mayo.

WFP (2013) State of School Feeding Worldwide 2013

WFP (2017a) 'WFP Strategic Plan 2017–2021'. WFP, .

WFP (2017b) 'Tropical Cyclone Winston. Fiji Government and WFP joint emergency response'. Lessons Learnt Workshops Report. WFP, .

World Bank (2014) 'The State of Social Safety Nets in 2014'. Banque mondiale, Washington DC.

Banque mondiale (2015) 'The State of Social Safety Nets 2015'. Banque mondiale, Washington DC.

Banque mondiale (2017) 'Sovereign Climate and Disaster Risk Pooling'. Contribution technique de la Banque mondiale au G20. Washington DC.

Banque mondiale (2018) 'World Bank Affirms Position as Largest Sovereign Risk Insurance Provider with Multi-Country Earthquake Bond'. Disponible sur le site www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/07/world-bank-affirms-position-as-largest-sovereign-risk-insurance-provider-with-multi-country-earthquake-bond.

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.

A.1 Népal

L'évaluation menée par OPM a révélé que le programme de transferts monétaires d'urgence suite aux séismes survenus au Népal en 2015 avait démontré que le système de protection sociale existant pouvait être utilisé comme 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 dollars américains. L'UNICEF a mis en œuvre un programme de transfert monétaire d'urgence sur deux phases : La phase 1 prévoyait une seule subvention complémentaire de 3 000 NPR (environ 30 dollars) pour les bénéficiaires de l'actuel programme d'assistance sociale du Népal dans 19 districts touchés par le séisme, couvrant ainsi cinq groupes vulnérables : Les enfants dalits de moins de cinq ans, les veuves et les femmes seules, les personnes handicapées, les personnes âgées, et les membres de groupes ethniques minoritaires. La deuxième phase du programme a modifié la couverture pour fournir un transfert unique de 4 000 NPR (environ 40 dollars américains) à tous les enfants de moins de cinq ans dans les 11 zones les plus touchées par le séisme. En exploitant les systèmes gouvernementaux existants, l'ECTP a pu atteindre un grand nombre de personnes relativement rapidement.

Cependant, il n'a pas véritablement atteint toutes les populations ni 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, et d'autant plus si le système de protection sociale était développé pour devenir plus réactif en cas d'urgence. Mais pour ce faire, un certain nombre de considérations et d'investissements doivent être réalisés à tous les niveaux du système de protection sociale. Ceux-ci comprennent le cadre politique et législatif de protection sociale au Népal, l'architecture institutionnelle de 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 (Merttens *et.al.*, 2017).

A.2 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 fourni une partie de leur aide précédemment en nature, 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 d'Asie de l'Est, dans le cadre d'une réforme rapide et complète de l'aide sociale au cours de la dernière décennie. Basée sur les différentes manières dont un système de protection sociale peut être utilisé à la suite d'une crise, cette approche correspond plus à 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 déjà en droit de bénéficier du programme *Pantawid* avant l'ouragan. Au total, sur les 805 000 ménages bénéficiaires du programme *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 impliquait des coûts de transaction relativement faibles, et l'accélération de la couverture d'une population particulière dans le besoin, à savoir les bénéficiaires inscrits au programme *Pantawid* vivant dans des zones ciblées. Les ménages non-bénéficiaires – dont beaucoup étaient au moins aussi pauvres que les bénéficiaires du *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 permettant la poursuite des opérations normales du programme après la catastrophe (Smith et Barca, 2017).

A.3 Fidji

L'ouragan Winston de catégorie 5 a frappé les îles Fidji le 20 février 2016. Les pertes liées à l'ouragan ont été estimées à 1,38 milliard de dollars (31 % du PIB), avec plus de 30 000 habitations 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 lancé son intervention d'urgence en mobilisant 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. Des abris et des matériaux de construction pour la réhabilitation temporaire des maisons endommagées ont été distribués.

Une partie de la réponse du gouvernement consistait à compléter les prestations mensuelles de protection sociale existantes (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 de l'ouragan Winston. Trois programmes de protection sociale existants ont été identifiés comme adaptés à l'opération d'urgence et renforcés par des versements supplémentaires dans le mois suivant l'ouragan : 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 puissent 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) par le biais des 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 avec le PAM des options visant à renforcer et à améliorer le système national de secours aux sinistrés fidjiens, et pour travailler sur les mécanismes des futures interventions conjointes entre les systèmes de protection sociale fidjiens 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 qui a fait suite au cyclone tropical Winston (PAM, 2017b).

A.4 Mali

Le Mali est un pays vulnérable et donc fortement exposé aux crises 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 en fonction de 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

américains) par mois aux ménages pauvres pendant trois ans. Quelque 47 000 ménages recevaient un soutien fin 2016 (soit 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 de 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).

Pour plus de détails sur d'autres expériences de protection sociale réactive aux crises dans le monde, voir O'Brien *et al.* (2017), Merttens *et al.* (2017), Smith et Barca (2017), et PAM (2017b).