

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES



Bangladesh: Identification des opportunités d'amélioration de l'assistance en prenant en compte les risques et la vulnérabilité à Cox's Bazar

APERÇU DE L'ÉTUDE

Un mécanisme d'assistance technique financé par ECHO, géré par le Programme alimentaire mondial (PAM), visait à étudier comment renforcer les systèmes de protection sociale dans les situations de déplacement forcé ou de fragilité, en vue de contribuer à l'agenda mondial d'apprentissage sur le moment et la manière dont ils peuvent être utilisés pour répondre aux besoins humanitaires d'une manière plus rentable, efficace et prévisible.

Une assistance technique à court terme a été fournie pour améliorer la conception ou la mise en œuvre des programmes dans neuf pays confrontés à des crises prolongées.¹ Chaque mission abordait un thème prioritaire identifié collectivement par les partenaires humanitaires et de développement, complétant et catalysant les efforts déployés par les gouvernements nationaux et leurs partenaires, l'objectif étant d'améliorer le bien-être des populations chroniquement

pauvres ou vulnérables, celles affectées par des crises, celles vivant dans des situations de conflit ou des réfugiés. Les missions étaient axées sur les liens entre l'action humanitaire et la protection sociale : il s'agissait notamment de recenser les bonnes pratiques et de formuler des recommandations pour améliorer la coordination institutionnelle, le transfert de connaissances, et des vecteurs tels que les systèmes d'information ou les mécanismes de paiement. Les projets étaient conçus et gérés au sein des pays par un mécanisme de partenariat entre les représentants du PAM, de la FAO, d'ECHO, de l'UNICEF, du DFID et de la Banque mondiale, en consultation avec le gouvernement et d'autres organismes en fonction du contexte du pays. Un partenaire a servi de chef de file dans chaque pays.

La présente note d'information résume l'assistance technique au Bangladesh. Nous avons cartographié ici le paysage des programmes de filets de sécurité sociale

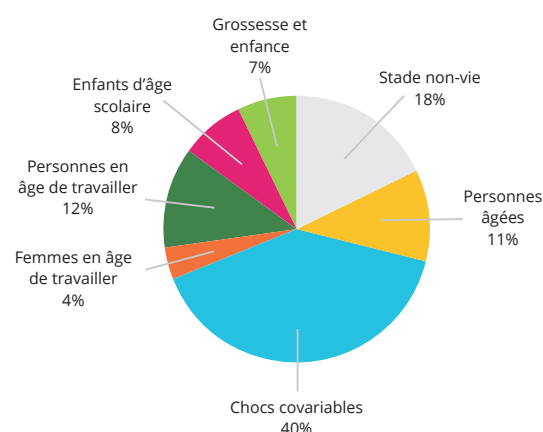
¹ Les neuf pays sont l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iraq, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Niger, l'Ouganda et la Somalie.

pour la population bangladaise de Cox's Bazar, en identifiant l'étendue des liens entre l'action humanitaire et le système national de protection sociale, les bonnes pratiques pour faire face aux vulnérabilités découlant des risques naturels, l'afflux de réfugiés et les risques, lacunes et engorgements idiosyncratiques. Nous avons identifié des possibilités pour le gouvernement et les organismes des Nations Unies de collaborer et de fournir une assistance plus efficace et plus efficiente, y compris le transfert de connaissances entre les acteurs/programmes, la consolidation des programmes, l'adaptation ou l'élargissement des programmes existants pendant les crises, le renforcement des systèmes et l'amélioration de la coordination.

CONTEXTE DU PAYS

Le Bangladesh est très vulnérable aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles. Cette situation, conjuguée à des taux de pauvreté élevés, menace les moyens de subsistance et favorise la pauvreté et la malnutrition intergénérationnelles. L'importance de la protection sociale pour permettre aux pauvres et aux personnes vulnérables de mieux gérer les risques est bien comprise et le gouvernement y est fermement engagé. Un ensemble de programmes de protection sociale a contribué aux efforts de réduction de la pauvreté², mais des chevauchements importants, des lacunes dans la couverture et des contraintes d'extensibilité limitent actuellement la capacité du système à favoriser la résilience aux chocs³. La Stratégie nationale de sécurité sociale (NSSS) du gouvernement guide les réformes soutenues par une série de partenaires de développement. Il s'agit notamment de renforcer les systèmes de mise en œuvre, d'améliorer le ciblage et de rationaliser les programmes existants et d'adopter une «approche fondée sur le cycle de vie⁴» pour faire face efficacement aux risques. Un plan d'action a été élaboré pour faire face aux chocs covariables. Le district de Cox's Bazar présente l'un des taux de pauvreté et de malnutrition les plus élevés du Bangladesh. La population est vulnérable aux chocs météorologiques récurrents. Le système de protection sociale ne répond pas efficacement aux risques auxquels les ménages sont confrontés, créant ainsi des besoins humanitaires satisfaits par des canaux parallèles (gouvernementaux ou internationaux). Depuis 2017, ce district accueille également des milliers de réfugiés rohinga déplacés du

Dépenses de protection sociale classées par étape du cycle de vie



Myanmar⁵, ce qui met à rude épreuve les communautés d'accueil. Les filets gouvernementaux de sécurité sociale sont mis en place dans le district et les organismes d'aide fournissent également une assistance aux citoyens dans les zones touchées. Il est intéressant de comprendre comment le système de protection sociale pourrait mieux répondre aux besoins des citoyens et comment les actions humanitaires peuvent mieux se rattacher à ce système et le compléter.

MÉTHODE DE RECHERCHE

Cette mission, dirigée par le PAM et la FAO, complète les efforts susmentionnés du gouvernement et des partenaires de développement pour réformer et renforcer la protection sociale. Elle est alignée sur la Stratégie nationale de la sécurité sociale (NSSS). Un projet de note conceptuelle et de mandat élaboré par le PAM a été partagé et approuvé par les partenaires dans le pays. L'approche interorganisations a permis de réunir des organisations expérimentées dans différents aspects de la protection sociale, dans les domaines du développement et de l'humanitaire, pour définir des objectifs communs. La Division des relations économiques du Ministère des finances a été consultée dans son rôle de coordonnateur interministériel.

Un examen sur dossier (comprenant les politiques et stratégies nationales, les documents, les évaluations des programmes humanitaires et de protection sociale) a été complété par des consultations avec les représentants concernés des organismes d'aide et du gouvernement

2 L'incidence de la pauvreté a baissé, passant de 48,9 % en 2000 à 40 % en 2005, 31,5 % en 2010 et 24,3 % en 2016.

3 Par exemple, 145 programmes financés au niveau national (ramenés à 136 dans le cadre de la NSSS) sont mis en œuvre par 23 ministères/départements et il n'existe aucun mécanisme de partage de l'information. Les programmes ont une faible couverture et sont mal ciblés.

4 L'approche fondée sur le cycle de vie promeut des programmes spécifiques pour faire face aux risques auxquels les individus sont confrontés à différents stades du cycle de vie, allant des soins de santé primaires gratuits pour les nourrissons à la formation professionnelle pour les adolescents en passant par les allocations de chômage pour les adultes en âge de travailler et une pension de retraite pour les personnes âgées.

5 En décembre 2017, on estimait que plus de 830 000 personnes étaient entrées au Bangladesh.

au siège, à Dhaka et Cox's Bazar⁶. Les données ont été utilisées pour cartographier et comparer les caractéristiques des programmes de protection sociale et des programmes humanitaires (critères de sélection, type et valeur des transferts, fréquence des paiements, taille, budget) et pour analyser les possibilités et les contraintes de renforcement des efforts collectifs visant à répondre aux besoins des populations vulnérables. Le développement de cette compréhension commune des problèmes et des actions peut permettre la mobilisation vers un objectif commun à l'avenir.

RÉSULTATS

Cox's Bazar offre toute une gamme de possibilités de soutenir le système national de protection sociale pour faire face aux risques auxquels sont exposés les citoyens vulnérables. Il est encourageant de constater que certaines ont déjà été poursuivies par le GoB. Les facteurs contraignants qui doivent être pris en compte si l'on veut établir des liens efficaces sont également identifiés.

Les problèmes systémiques liés aux données entravent la mise en place d'une réponse efficace et la conception d'une approche de protection sociale:

Il y a un manque chronique de données pour éclairer les programmes dans plusieurs domaines critiques. Bien que les organismes d'aide perçoivent l'afflux de réfugiés comme ayant un impact négatif sur les communautés d'accueil, il existe peu de données disponibles sur la vulnérabilité des populations locales avant ou après la crise pour étayer cette affirmation⁷. Les organismes ne partagent pas les données du programme avec le gouvernement ou les organes de coordination. L'information sur les programmes gouvernementaux n'est pas structurée de manière systématique, et peu de données sont disponibles pour juger ou comparer les résultats des programmes. Cela limite l'analyse des personnes les plus touchées par la crise, des programmes qui répondent effectivement aux besoins ou qui peuvent être élargis, et des possibilités de consolider l'aide des acteurs humanitaires ou de « s'appuyer » sur le système de prestation de protection sociale.

La mise en œuvre des réformes prévues dans le cadre de la NSSS est nécessaire pour mettre en place un système de protection sociale permettant de faire face aux chocs covariables: Si des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de certaines réformes

au niveau central, l'offre n'a guère évolué au niveau local. L'intégration du système vers une approche axée sur le cycle de vie n'a pas eu lieu et les programmes continuent d'être mis en œuvre séparément. Le ciblage n'est pas fondé sur des critères objectifs et axés sur les étapes de la vie et dépend d'une application incohérente à la discrétion des « élites » locales. La priorité est toujours donnée aux programmes conçus pour faire face à l'insécurité alimentaire temporaire, plutôt qu'à ceux qui investissent dans la résilience à long terme. La couverture des pauvres reste faible et les valeurs de transfert sont faibles par rapport aux besoins. La plupart des programmes ne sont pas couverts par les réformes des services de paiement numérique, et le SIG pour la gestion des données sur les programmes et entre ceux-ci n'est pas opérationnel. Seule une réduction marginale du nombre de programmes entraîne un chevauchement continu des régimes. Ces problèmes signifient que les programmes ne s'attaquent pas efficacement aux risques auxquels sont confrontés les ménages pauvres et vulnérables de Cox's Bazar. La réalisation des réformes prévues augmentera la capacité des ménages à faire face aux catastrophes tout en renforçant la capacité du système à étendre la protection sociale en cas d'urgence.

L'environnement sociopolitique du Bangladesh offre aux organismes d'aide des points d'entrée pour influencer les changements nécessaires:

Le mode de gouvernance d'un pays influe sur la manière dont les politiques sont élaborées et sur les possibilités qu'ont les acteurs non étatiques d'influencer les réformes. L'environnement sociopolitique du Bangladesh et les changements administratifs en cours offrent aux organismes d'aide l'occasion de collaborer avec le gouvernement pour définir, concevoir et mettre en œuvre des objectifs de politique de protection sociale. L'analyse suggère que les organismes d'aide ont le plus de chances d'influencer la politique de protection sociale du point de vue de l'action humanitaire de transition en tant que « courtiers du savoir », en utilisant les résultats de la recherche et les données des programmes pour souligner les problèmes et les nouvelles solutions, et en tant que partenaires techniques, en appuyant la mise en œuvre des réformes politiques approuvées.

Il est possible d'adapter les programmes gouvernementaux pour répondre aux chocs, sous réserve de recherches complémentaires:

Le gouvernement a déjà réagi à l'impact du déplacement des réfugiés sur les communautés d'accueil en augmentant les budgets des programmes de transferts sociaux dans l'Upazila touché⁸ et en élargissant

6 Dhaka, il s'agissait du coordonnateur résident des Nations Unies, de représentants du PNUD, de l'UNICEF, du PAM, de la FAO, de la Banque mondiale, du DFID, d'ECHO, d'EUD et de la Division du Cabinet du GoB. À Cox's Bazar, il comprenait des représentants d'organismes d'aide (Groupe de coordination intersectorielle, PAM, OIM, UNHCR, Groupe de travail technique sur l'énergie et l'environnement et ACAPS) et du GoB (Division du Cabinet, Ministère de la protection sociale (MoSW), Ministère de la santé et de protection de la famille (MoHFW), Ministère de la gestion des catastrophes et des secours (MoDMR), Commissaire aux secours aux réfugiés et au rapatriement (RRRC), fonctionnaire Nirbhai de l'Upazila, et le Président de l'Union de Sabrang UP.

7 Le PNUD, l'ONU Habitat et l'UNOPS ont commandé une série de cinq études sectorielles pour combler cette lacune, qui seront publiées en 2019.

8 Y compris le développement en faveur des groupes vulnérables, l'allocation de vieillesse, l'invalidité, l'allocation pour frais accessoires et l'allocation d'essai.

l'assistance aux nouveaux cas⁹. Cela démontre le potentiel d'institutionnalisation d'une «protection sociale sensible aux chocs» à Cox's Bazar et au Bangladesh en général pour faire face aux risques covariables. D'autres adaptations du système de protection sociale (telles que l'extension verticale des régimes publics sociaux ou l'extension de certains aspects du système de prestations) seront certainement également possibles.

Il se pose certains problèmes. Premièrement, des données sur la vulnérabilité et les performances du système sont nécessaires pour prendre des décisions fermes sur les options politiques appropriées. Deuxièmement, l'expansion des programmes gouvernementaux n'est pas fondée sur des besoins spécifiques, alors que le nombre total de transferts dans l'Upazila affecté dépasse de loin le nombre de personnes extrêmement pauvres. L'approche de ciblage soulèvera probablement des questions qui nécessiteront un examen plus approfondi. Troisièmement, l'intensification des programmes en cas de catastrophe risque de surcharger les acteurs locaux tels que les parishads de l'Union, ce qui compromet les résultats de la protection sociale. Sous réserve de l'aval du gouvernement, les organismes d'aide peuvent appuyer le développement de systèmes efficaces de réaction aux chocs ex ante, alignés sur la NSSS, par la recherche, l'assistance technique et le renforcement des capacités.

Une coordination stratégique et opérationnelle entre les acteurs est nécessaire pour faire avancer ce programme:

Les organismes d'aide fournissent directement des transferts aux citoyens de l'Upazila. Ceux-ci sont conçus et mis en œuvre dans une approche en silo. Les organismes ne coordonnent pas leurs activités et l'aide n'est pas fondée sur une analyse conjointe des besoins ou sur une approche stratégique globale. La collaboration avec les fonctionnaires des administrations locales (par exemple, l'ONU¹⁰) est insuffisante. La fourniture de transferts humanitaires n'est pas guidée par la politique nationale ou par les propres experts en protection sociale et en développement des agences. La coordination entre les équipes locales et nationales et entre les acteurs humanitaires et le gouvernement est nécessaire aux niveaux central et local.

RECOMMANDATIONS

L'étude recommande ce qui suit afin de lier l'action humanitaire et la protection sociale:

- Entreprendre une analyse des vulnérabilités et de l'impact des programmes en Ukraine et dans les upazilas de Teknaf de Cox's Bazar, afin de fournir

des données permettant de concevoir des transferts ciblés pour faire face aux risques et aux chocs, notamment en consolidant les programmes existants et une «protection sociale adaptée aux chocs».

- Modifier les approches des organismes d'aide pour contribuer à la réalisation des réformes prioritaires de la protection sociale identifiées dans le cadre de la NSSS, telles que l'amélioration du fonctionnement des programmes, le pilotage des innovations et la mise en évidence des meilleures pratiques qui peuvent être évaluées par le gouvernement.
- Renforcer la coordination entre les organismes d'aide et les responsables gouvernementaux pour permettre des activités conjointes et renforcer les capacités techniques au sein du gouvernement dans des domaines tels que l'évaluation des besoins, la définition du ciblage, l'enregistrement des bénéficiaires, les rapports et le suivi.
- Améliorer l'intégration des divisions du développement et de l'aide humanitaire des organismes d'aide afin que le personnel qui appuie la réforme de la NSSS puisse donner des conseils sur la conception et la mise en œuvre des projets de transfert mis en œuvre à Cox's Bazar.
- Nommer un responsable de la coordination du développement de l'Upazila financé par les organismes d'aide. Les responsabilités comprendront la collecte et l'échange d'informations sur les programmes d'aide ainsi que sur tout soutien requis par les responsables gouvernementaux; l'alignement des programmes d'aide sur la NSSS; et le partage avec les responsables des données sur les meilleures pratiques de ces programmes.

PROCHAINES ÉTAPES

L'assistance technique cristallise la vision de l'action humanitaire et de la protection sociale au Bangladesh et le rôle du gouvernement et de ses partenaires. Tout en se concentrant sur les risques auxquels sont confrontées les communautés d'accueil de Cox's Bazar, les actions peuvent également améliorer l'efficacité de la protection sociale pour faire face aux vulnérabilités à l'échelle nationale.

Une fois les données manquantes comblées et la feuille de route validée et approuvée dans le pays, les acteurs peuvent se voir assigner des pistes, des actions intégrées dans les plans stratégiques des organismes des Nations Unies (y compris les partenaires existants et autres tels que le PNUD), et des ressources mobilisées.

9 À Ukhiya, on estime qu'il y a eu une augmentation de 14 % du nombre de ménages soutenus entre 2017 et 2018, et une augmentation de 32,6 % à Teknaf.

10 Bien qu'elle soit responsable du contrôle et de la coordination de l'assistance financée par les donateurs au niveau d'Upazila, l'ONU n'a pas été consultée sur les besoins prioritaires et ne dispose d'aucune information sur la répartition de l'aide entre organismes.

Il sera nécessaire d'établir une coordination technique entre les services de protection sociale et les services humanitaires des organismes d'aide.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Ces expériences ont permis de tirer des enseignements précieux pour d'autres acteurs cherchant à établir des liens entre la protection sociale et l'action humanitaire dans des contextes similaires:

- L'un des obstacles est le cloisonnement continu des programmes d'urgence et de développement au sein des opérations des Nations Unies dans les pays. Le succès dans cet espace exige une collaboration significative entre les disciplines.
- Dans les pays dotés de systèmes nationaux de protection sociale, l'action des organismes d'aide

devrait être guidée dès le départ par les principes d'appropriation nationale et de renforcement des capacités. Bien que les organismes des Nations Unies aient des rôles opérationnels à jouer, ils devraient en priorité aider le gouvernement à élaborer des solutions nationales.

- Les acteurs doivent être bien informés du contexte sociopolitique, qui déterminera quels changements sont réalisables et quelles sont les possibilités pour les agences d'influencer ces changements.
- Une approche d'« étude de cas » à court terme comme celle-ci est utile pour déterminer la portée et les points de départ d'une action concertée. Le succès est tributaire de l'allocation de temps et de ressources suffisantes pour mener à bien les consultations nécessaires, y compris la validation entre toutes les parties prenantes concernées.

Remerciements

Cette consultation d'assistance technique a été dirigée par Ric Goodman et Asif Shahan, consultants travaillant avec DAI. Cette étude de cas a été rédigée par Gabrielle Smith, consultante indépendante. Le PAM est redevable au PAM et à la FAO Bangladesh et à ses partenaires nationaux qui ont appuyé cette initiative: Botagoz Nartayeva et Halima Neyamat (FAO); Rezaul Karim et Abdus Sobhan (PAM); Carlos Acosta (UNICEF); Mokit Billah and Suranga Mallawa (ECHO); et Alexandra MacLean (DFID). Le PAM remercie également les membres du SPIAC-B (Banque mondiale, DFID, ECHO, UNICEF, PAM, FAO) qui ont joué le rôle de Groupe consultatif technique du Mécanisme d'assistance technique au niveau mondial.

Programme Alimentaire Mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70,
00148 Rome, Italie
T +39 06 65131 wfp.org

Page de photo 1: PAM/Shehzad Noorani