

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES



Iraq: Identification des possibilités de passer de l'aide humanitaire aux programmes nationaux pour les personnes chroniquement pauvres et vulnérables

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 en Iraq. Nous avons dressé la carte des principaux programmes gouvernementaux de protection 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.

et de transfert humanitaire en Iraq, en comparant les caractéristiques de conception et de mise en œuvre, notamment la couverture, les capacités, les critères de ciblage et la complémentarité entre les programmes. L'analyse a permis d'identifier les possibilités de consolider les régimes et d'améliorer la coordination entre le système iraquien de protection sociale et les programmes humanitaires, en tenant compte des contraintes identifiées. L'objectif est de faire en sorte qu'au fil du temps, les besoins des pauvres et des vulnérables chroniques soient satisfaits de manière plus durable et plus prévisible par le gouvernement et que les besoins humanitaires soient traités de manière plus efficace et prévisible.

CONTEXTE DU PAYS

La mise en place d'un filet de sécurité sociale efficace est une priorité stratégique du Gouvernement de l'Iraq et des partenaires de développement depuis 2012. Les réalisations comprennent l'adoption de la loi sur la protection sociale et la réforme du Réseau de protection sociale. Depuis 2014, les chocs macroéconomiques et l'escalade des conflits ont réduit les dépenses de protection sociale et entravé l'exécution des programmes et les efforts de réforme des services publics. Dans le même temps, les déplacements ont accru la pauvreté et l'insécurité alimentaire parmi les personnes déplacées à l'intérieur du pays, qui ont perdu l'accès aux revenus, aux moyens de subsistance et aux filets gouvernementaux de sécurité sociale². En l'absence d'un système de protection sociale bien développé, la réponse humanitaire en Iraq a répondu aux besoins des ménages touchés par le déplacement, les dons à des fins multiples devenant progressivement le principal instrument de transfert pour répondre aux besoins multiples³, complétés par des transferts supplémentaires pour des besoins spécifiques. Le Ministère des migrations et des déplacements (MOMD) du Gouvernement indonésien assure également des transferts périodiques de fonds et de vivres aux personnes déplacées et aux rapatriés.

La responsabilité de la fourniture de l'aide aux ménages devrait passer des acteurs humanitaires au gouvernement, l'action humanitaire continuant à répondre aux besoins à court terme. Depuis 2015, le Gouvernement indonésien, les partenaires humanitaires et de développement se sont engagés à s'attaquer à

ces problèmes. Le Plan national de développement et la Stratégie de réduction de la pauvreté 2018-2022 donnent la priorité au développement de filets de sécurité sociale, notamment en améliorant la couverture des pauvres et des vulnérables, en réformant les programmes inefficaces, en élaborant des systèmes communs de partage des données, en identifiant les besoins chroniques et temporaires, en renforçant l'appui aux personnes touchées par les catastrophes et en collaborant à leur application avec des acteurs non gouvernementaux. Ce document et la feuille de route pour la protection sociale 2015-2019 orientent les efforts de réforme⁴. Un atelier entre le Ministère du travail et des affaires sociales et les partenaires humanitaires a également créé une feuille de route pour établir des liens entre les programmes humanitaires et le Réseau de protection sociale.

MÉTHODE DE RECHERCHE

Cette assistance technique était dirigée par le PAM Iraq. Un examen des éléments d'information tirés des programmes humanitaires et de protection sociale en Iraq a permis de déterminer comment l'assistance technique à court terme pourrait contribuer aux efforts déployés par les partenaires humanitaires et de développement pour renforcer le système de protection sociale du pays. Les objectifs ont été définis conjointement avec ECHO, la Banque mondiale, l'UNICEF et l'UNHCR.

L'aval du gouvernement a été obtenu grâce à la collaboration bilatérale du PAM dans le domaine de la protection sociale. Les travaux ont été dirigés par un consultant indépendant. La méthode comprenait un examen de la littérature pertinente (politiques, documents de programme et rapports, évaluations et évaluations connexes) et des entretiens avec les parties prenantes aux niveaux national et régional⁵. Trois programmes gouvernementaux⁶ et 15 programmes humanitaires ont été examinés. Une feuille de route d'actions recommandées s'aligne sur les feuilles de route pour la réforme de la protection sociale déjà approuvées par le gouvernement et les partenaires au développement et s'appuie sur celles-ci. L'élaboration d'objectifs et d'actions communs entre les acteurs, y compris les donateurs, offre la possibilité de faire avancer ce programme et d'influencer le gouvernement.

2 On estime que le taux national de pauvreté est passé de 19 % à 23 % en 2014, tandis que le taux de pauvreté parmi les personnes déplacées est passé à 38 % et à 41 % dans les gouvernorats sous occupation de l'EIL. En 2017, trois millions de personnes ont été déplacées dans le pays. En octobre 2018, on dénombrait encore 1,9 million de personnes déplacées.

3 Les dons à des fins multiples ont été incorporés dans le Plan des ressources humanitaires en 2015 avec une allocation de 5 millions de dollars des États-Unis (1 %), augmentant considérablement pour atteindre 39 millions de dollars (4,5%) en 2016.

4 Parmi les progrès réalisés, on peut citer le renforcement du programme des travailleurs sociaux pour appuyer le déploiement du programme, la mise en place initiale du Registre national unifié iraquien et le lancement d'un programme pilote de transferts monétaires conditionnels.

5 Y compris le PAM, l'UNHCR, l'UNICEF, la FAO, la Banque mondiale, le DFID, l'USAID, ECHO, le CCI (Mercy Corps), le Ministère du travail et des affaires sociales (MoLSA), le Ministère des migrations et des déplacements (MOMD) et le Ministère du commerce (MoT).

6 Le programme du Réseau de protection sociale géré par le Ministère de la sécurité sociale et de la protection sociale, qui comprend un projet pilote de transfert de fonds conditionnel en espèces dans la ville de Sadr, superposé au transfert inconditionnel de base du Réseau de protection sociale ; les transferts périodiques de fonds et de vivres effectués par le Ministère de la défense à des personnes déplacées à l'intérieur et à des rapatriés ; le système public de distribution des transferts alimentaires fournis par le Ministère du transport.



RÉSULTATS

Il existe des possibilités d'améliorer la protection sociale des personnes vulnérables chroniques, des personnes déplacées/retournées et des ménages touchés par des chocs, en intégrant et en coordonnant les filets de sécurité sociale fournis par le gouvernement et les acteurs humanitaires et en passant progressivement à un système à plusieurs niveaux, dirigé par le gouvernement.

Il existe déjà un «filet de sécurité sociale de base» sur lequel on peut bâtir un système intégré de transferts:

des systèmes de filets de sécurité sociale efficaces, des programmes « superposés » pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité tout au long du cycle de vie. Nombre d'entre elles comprennent un programme de base de transferts monétaires pour répondre aux besoins fondamentaux, complété par des programmes supplémentaires offrant des prestations supplémentaires à différents groupes. La réforme du Réseau de protection sociale a fait de ce programme le principal programme de transfert du système de protection sociale iraquien, vers lequel les ménages pauvres et vulnérables qui font partie de la charge de travail humanitaire peuvent progressivement évoluer. Le processus d'enregistrement du Réseau de protection sociale peut également servir de base à un futur «registre social»:

- L'éligibilité au Réseau de protection sociale pourrait conduire à une qualification automatique pour des transferts supplémentaires pour les besoins du cycle de vie (par exemple, la nutrition infantile) ou les besoins humanitaires en période de choc.
- Les personnes inéligibles au Réseau de protection sociale seraient toujours incluses dans le « registre social » croissant et les résultats de l'évaluation pourraient éclairer le ciblage d'autres programmes qui visent à répondre à des besoins particuliers de base, de cycle de vie ou d'urgence, sur la base des seuils de l'examen des ressources par approximation et des pondérations des indicateurs pertinents pour les objectifs du programme⁷.

- Ceux qui peuvent prétendre au bénéfice du Réseau de protection sociale mais qui n'en bénéficient pas encore en raison de contraintes budgétaires pourraient faire l'objet d'une assistance temporaire de la part des organismes humanitaires.

Pour y parvenir, une action collective est nécessaire pour remédier aux blocages aux niveaux stratégique et programmatique:

Réforme des processus du Réseau de protection sociale en vue de l'élaboration d'un registre social: L'accès au Registre de protection sociale est limité par la brièveté des fenêtres d'application, en raison de préoccupations au sujet de la capacité fiscale⁸. Cela limite la disponibilité de données sur les ménages pour cibler d'autres programmes. Une application continue est nécessaire pour soutenir la constitution d'un registre social à cette fin.

Établir l'interopérabilité des systèmes: La coordination des programmes exige que les systèmes communiquent en temps réel. Au sein du gouvernement, il n'existe aucun lien entre les bases de données des programmes de protection sociale, chacune reposant sur des systèmes d'information de gestion (SIG) différents et assez rudimentaires. Le partage de données entre les acteurs humanitaires est faible et il n'existe aucun protocole de partage de données entre le gouvernement et les acteurs humanitaires, ce qui entraîne des inefficacités, des doubles emplois et des lacunes. Une plateforme numérique centrale est nécessaire pour permettre l'interopérabilité sans renoncer au système d'information de gestion propre des organismes ou compromettre la protection des données.

Harmoniser les systèmes de collecte, de qualification et de vérification des données: Les programmes gèrent leurs propres systèmes de ciblage et de vérification sur la base de critères différents (bien que se chevauchant). L'harmonisation est nécessaire comme suit:

- L'éligibilité aux filets gouvernementaux de sécurité sociale et humanitaires devrait être définie en fonction du statut d'un ménage dans le Réseau de protection sociale, selon que le programme a l'intention de compléter ou de remplacer ce statut.
- Les variables nécessaires à l'évaluation de l'admissibilité au Réseau de protection sociale pourraient être collectées lors de l'inscription aux programmes humanitaires, afin de faciliter le transfert des ménages vers le Réseau de protection sociale au fur et à mesure que les capacités se développent.

7 L'alignement avec le Réseau de protection sociale et l'examen des ressources par approximation ne signifie pas que toute l'aide serait accordée sur la seule base du score de pauvreté ; les autres programmes pourraient encore conserver leurs propres approches de ciblage.

8 1,1 million de personnes reçoivent des transferts (12,5 % des pauvres en supposant un ciblage parfait).

Accroître la capacité du gouvernement: Un enregistrement continu dans le Réseau de protection sociale nécessite un investissement dans le réseau des travailleurs sociaux. Le Réseau de protection sociale n'est pas opérationnel dans les zones nouvellement libérées, à l'exception des ménages touchés par le déplacement qui ont besoin d'aide pour se relever. L'élargissement de la couverture du Réseau de protection sociale nécessite davantage de ressources financières.

Réformer un autre programme, le Système public de distribution (SPD), afin de le rendre accessible et adapté aux besoins des personnes vulnérables et déplacées: Le SPD couvre 98 % de la population, y compris de nombreux ménages non pauvres. Cette situation, ainsi que les inefficacités et les fuites dans ses mécanismes d'approvisionnement et de mise en œuvre rendent coûteuse la mise en œuvre du programme (plus de 60 % du budget du filet de sécurité sociale). La réforme de la stratégie de ciblage et le passage à des services numériques dirigés par le secteur privé pour le transfert de bénéficiaires amélioreront l'efficacité et libéreront des ressources. Les installations qui aident les personnes déplacées à l'intérieur du pays à remplacer les cartes de ration perdues et à se réenregistrer pour recevoir les rations du système public de distribution dans leurs nouveaux locaux sont nécessaires pour faciliter le relèvement. Le panier alimentaire devrait être révisé pour favoriser l'accès des enfants et des femmes enceintes à une alimentation saine et nutritive.

Les acteurs humanitaires peuvent soutenir cette transition: Les organismes peuvent mettre en œuvre des programmes qui reflètent fidèlement la réalité actuelle du système de protection sociale de l'Iraq, en s'y alignant et en comblant les lacunes. Les acteurs qui mettent en œuvre les dons à des fins multiples visent à compléter le système national. Les transferts aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et aux rapatriés sont destinés à servir de pont pendant que les ménages attendent d'avoir accès aux prestations gouvernementales. Toutefois, les contraintes liées à l'exécution du SPD et du Réseau de protection sociale signifient que l'écart de revenu des ménages dure plus longtemps que prévu. Les acteurs humanitaires peuvent fournir une « assistance transitoire » à plus long terme à ceux qui ne peuvent pas encore être inclus dans le Réseau en raison de contraintes budgétaires, qui ne peuvent pas encore en faire la demande ou qui n'ont pas accès à leur ration du SPD.

Au-delà de leur rôle «traditionnel» d'«exécutants», les acteurs humanitaires peuvent aussi être des «catalyseurs» du développement des capacités des systèmes et programmes nationaux. Par exemple:

- Améliorer les systèmes d'information de gestion utilisés dans le cadre de l'élaboration des programmes et systèmes nationaux.
- Renforcer les capacités des travailleurs sociaux.
- Soutenir le processus d'application d'un Réseau de protection sociale à plus grande échelle (sensibilisation des populations vulnérables, collecte et vérification des données).
- Appuyer la constitution d'un registre social, par la validation et la déduplication des enregistrements contenus dans les bases de données du programme.
- Soutenir l'expérimentation et l'évaluation de nouvelles approches.

RECOMMANDATIONS

L'étude recommande des mesures pour passer à un système national intégré de filets de sécurité sociale, pour répondre plus efficacement et de manière plus prévisible aux besoins des populations vulnérables et pour permettre à l'aide humanitaire de compléter ou de combler les lacunes:

- Passer à un processus de demande ouvert sur le RSP, afin d'accroître sa couverture et d'appuyer l'élaboration d'un registre social complet.
- Transformer le RPD en une carte à puce électronique pour améliorer l'efficacité et permettre l'accès à des aliments nutritifs.
- Mettre en place un système permettant aux personnes déplacées de se réinscrire pour recevoir les rations du RDP et remplacer les cartes du RDP.
- Aligner les approches de ciblage sur le test des moyens de substitution du RSP⁹, afin de générer des gains d'efficacité dans l'identification du nombre de cas et du transfert éventuel des cas vulnérables au Ministère de la sécurité de la vieillesse et de l'immigration (MoLSA).
- Adapter les niveaux de prestations du SPD afin de compléter le Réseau de protection sociale et mettre en place un système «à plusieurs niveaux» pour combler les lacunes.
- Augmenter le nombre de travailleurs sociaux qualifiés.
- Engager des discussions sur la création d'une plateforme numérique pour le partage des données entre les programmes gouvernementaux et entre le gouvernement et le secteur humanitaire.

⁹ Par exemple, dans le cadre du SPD, les bénéficiaires du Réseau de protection sociale et ceux dont le revenu est supérieur au seuil d'admissibilité au Réseau de protection sociale, mais inférieur au seuil qui assure l'accès économique à une alimentation nutritive, pourraient être soutenus.

- Élaborer un système d'identification commun à utiliser dans tous les programmes.
- Les acteurs humanitaires soutiennent la collecte et la vérification des données sur les ménages pour le registre du Réseau de protection sociale.
- Régler les problèmes de confidentialité des données pour permettre le partage des données

PROCHAINES ÉTAPES

L'accent mis sur cette assistance technique est très pertinent dans le contexte iraquien au moment où la riposte s'achemine vers le relèvement. Il complète la «délimitation du champ» qui est une condition préalable à l'action, concrétisant les opportunités pour lier l'action humanitaire et la protection sociale au moyen d'instruments spécifiques et de la coordination stratégique et opérationnelle. Les recommandations sont alignées sur des plans plus larges de réforme de la protection sociale. Après les élections et les changements de gouvernement à la mi-2018, il est prévu un atelier pour les parties prenantes, au cours duquel ils examineront et valideront les recommandations. On s'attend à ce qu'il en résulte un engagement à faire avancer au moins certaines des actions, sur la base du renforcement des partenariats entre les acteurs internationaux, et entre ces acteurs et le gouvernement.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

L'expérience a donné lieu à des enseignements que peuvent en tirer les acteurs qui cherchent à établir des liens entre la protection sociale et l'action humanitaire:

- Les intérêts particuliers des organismes opérationnels peuvent réduire les incitations à collaborer, créer des programmes concurrents pour l'orientation du changement et entraver les efforts visant à améliorer la coordination de l'action humanitaire et de la protection sociale. Les bailleurs de fonds ont un rôle à jouer pour encourager la collaboration et financer les acteurs dans les rôles où ils ont un avantage comparatif.
- L'assistance technique initiale à court terme peut être utile, mais pour apporter des changements réels, une telle collaboration entre les acteurs doit faire l'objet d'un investissement à moyen et long terme. Elle exige que les équipes de pays adhèrent à la «vision globale» de leur siège, que les équipes humanitaires des organismes puissent s'appuyer sur l'expertise de leurs homologues du développement et de la protection sociale, que les relations avec le gouvernement soient entretenues et que les changements soient complétés par un renforcement des capacités.

Remerciements

Cette consultation d'assistance technique a été dirigée par Lynn Brown, consultant indépendant. Cette étude de cas a été rédigée par Gabrielle Smith, consultante indépendante. Le PAM salue les efforts du PAM Ouganda et de ses partenaires qui ont appuyé cette initiative: Marianne Ward (PAM); Paul Schlunke (FAO); Liibaan Hussein Dahir (UNICEF); Simon Mansfield (ECHO); Heidi Carruba (DFID); Ramzi Neman (Banque mondiale); et Andrew Mitchell (UNHCR). 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/ Inger Marie Vennize
Page de photo 2: PAM/ Inger Marie Vennize