



Systemes de protection sociale réactive aux crises

Revue de la littérature

février 2016

À propos

L'étude des systèmes de protection sociale réactive aux crises est un programme de recherche de deux ans d'un montant de 1 million de livres mené par l'Oxford Policy Management (OPM), en consortium avec l'Overseas Development Institute (ODI), le Cash Learning Partnership (CaLP) et l'INASP (International Network for the Availability of Scientific Publications).

La recherche, financée par le Département du Développement International (DFID) dans le cadre de l'Humanitarian Innovation and Evidence Programme (HIEP), a été lancée en mars 2015 et se terminera en mars 2017. HIEP est une initiative conjointe entre les départements de politique, des opérations et des études du DFID pour améliorer la qualité, la quantité et l'utilisation des preuves dans les programmes humanitaires. Vingt projets de recherche à long-terme y sont menés entre 2012 et 2018 et explorent un large éventail de questions telles que la gestion des risques dans le travail humanitaire, le renforcement des capacités du gouvernement dans la gestion des risques de catastrophes, ou encore l'amélioration de la qualité des évaluations dans les contextes humanitaires.

L'étude des systèmes de protection sociale réactive aux crises a pour but de consolider la base de preuves quant au moment et à la manière dont les systèmes de protection sociale réactive aux crises peuvent se développer de façon optimale dans les pays à faible revenu et les États fragiles et affectés par des conflits, atténuant ainsi les impacts négatifs des crises et réduisant la nécessité d'actions humanitaires distinctes.

À propos de ce rapport

Ce texte passe en revue l'analyse documentaire récente sur la théorie et la pratique des initiatives de protection sociale réactive aux crises ainsi que leur efficacité, et s'ajoute au rapport initial de l'étude. Une mise à jour de la documentation sera disponible au cours de la phase de mise en œuvre, à la lumière des publications en cours par d'autres organismes de recherche et les organismes bailleurs.

La responsable de projet est Clare O'Brien du Oxford Policy Management (clare.obrien@opml.co.uk). La personne à contacter au DFID est Heather Kindness (h-kindness@dfid.gov.uk). Le numéro de référence client pour ce projet est le 6906.

Les personnes ayant contribué à cette analyse documentaire sont : Francesca Bastagli (ODI), Simon Brook (OPM), Joanna Buckley (OPM), Cécile Cherrier (OPM), Jenny Congrave (OPM), Andrew Kardan (OPM), Simon Levine (ODI), Katie McIntosh (OPM), Clare O'Brien (OPM), Clara Richards (INASP), Gabrielle Smith (OPM) et Zoë Scott (OPM).

Oxford Policy Management Limited

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

Inscrit en Angleterre : 3122495

Résumé analytique

Le DFID a commandé une étude des systèmes de protection sociale réactive aux crises afin de mieux comprendre la nature de l'interaction entre protection sociale, systèmes de gestion de risque des catastrophes et humanitaires, et les manières de développer à long terme des systèmes de protection sociale pour fournir une aide optimale dans les cas d'urgences humanitaires. Cette analyse documentaire est un livrable dans le cadre du projet et vient consolider les courants de pensée actuels et les nouveaux éléments de preuves à ce sujet.

La Section 1 résume les objectifs et les méthodes utilisées. Les auteurs ont analysé plus de 400 documents, y compris des articles dans des revues évaluées par des pairs et des documents en libre accès publiés par des organismes bailleurs et de recherche. Bien que l'étude soit mondiale, l'analyse documentaire de régions et de pays spécifiques se concentre sur les trois régions focales, à savoir le Sahel, l'Afrique de l'est et du sud, et l'Asie.

Section 2 identifie les types de crises covariantes qui font l'objet de la recherche. Une crise survient suite à un ou à plusieurs événements qui donnent lieu à une perte de revenus des individus ou d'une communauté plus large. Les crises covariantes peuvent être classées en plusieurs catégories : les crises à survenue lente ou rapide, les crises ponctuelles ou cycliques, ou les crises économiques, politiques et naturelles. L'article synthétise les éléments de preuves sur l'impact des crises covariantes sur les ménages. Après une crise, les ménages peuvent adopter des mécanismes d'adaptation aux risques négatifs tels que la dilapidation de biens : vente du bétail, réduction de la consommation alimentaire, migration forcée ou retrait des enfants de l'école.

Section 3 synthétise les principaux éléments redondants des trois disciplines d'importance de la protection sociale réactive aux crises : la protection sociale, la gestion des risques et l'aide humanitaire. Elle présente la typologie de l'Oxford Policy Management de la protection sociale utilisée dans cette étude, composée de l'aide sociale (les transferts sociaux, les subventions, les dispenses de paiement, et les programmes de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)), la sécurité sociale, les politiques actives du marché du travail et les services médico-sociaux. La documentation identifie des points communs importants entre la protection sociale et l'aide humanitaire dans l'utilisation des transferts monétaires et de l'assistance matérielle, y compris la nourriture. L'étude relève également plusieurs différences majeures entre les programmes de transferts sociaux et les transferts humanitaires concernant les objectifs, les principes sous-jacents, la valeur et la durée de l'assistance et l'utilisation des conditions, autant d'éléments à retenir lors de l'élaboration du développement des transferts sociaux en cas de crise.

Section 4 détaille la conceptualisation de la protection sociale réactive aux crises dans l'analyse documentaire. Elle explique les facteurs suscitant l'intérêt pour ce concept parmi les décideurs politiques, plus précisément la nature changeante (gravité, fréquence et durée) des situations d'urgence, les changements dans la conceptualisation du lien entre secours et développement, et la reconnaissance des limites du système actuel pour l'acheminement de l'aide humanitaire. Les besoins humanitaires, en demande croissante, doivent être intégrés et traités dans le cadre de programmes de développement à plus long terme, grâce à des sources de financement prévisibles à long terme et avec une plus grande participation des gouvernements.

L'analyse synthétise les éléments de preuve et présente les raisons pour lesquelles la protection sociale, en particulier les transferts sociaux, en tant que vecteur d'évolution est attrayant sur le plan conceptuel. Initialement, la protection sociale est un outil de gestion de risque pour les ménages et les individus. Les programmes de transferts sociaux étendent leur couverture et forment la base de nouveaux systèmes de protection sociale dans les pays touchés par la crise. Ils ont des exigences administratives similaires à ceux des programmes humanitaires qui transfèrent

des fonds et de la nourriture. Fournir une assistance pendant les crises par le biais de ces systèmes permet également aux gouvernements d'assumer la responsabilité de la réponse aux besoins sur leur territoire et offre une stratégie de sortie à moyen terme pour l'aide humanitaire.

Cette partie identifie également les caractéristiques déterminantes de la protection sociale réactive aux crises. Dans la documentation, les aspects considérés comme déterminants pour l'efficacité sont : la flexibilité, la rapidité, la capacité d'adaptation et l'adéquation des ressources, les liens vers un système d'alerte précoce établi, les registres centraux de ciblage, de vérification et de décaissement, la coordination par un organisme central unique, un financement fiable pour permettre aux gouvernements d'investir et de créer des systèmes, et des partenariats innovants, incluant des acteurs publics, privés et non gouvernementaux. Suite à une crise covariante, les transferts sociaux sont susceptibles d'être un instrument majeur et pertinent de la protection sociale pour faire face aux besoins. L'analyse documentaire suggère également que dans le contexte des pays à faible revenu (et certains pays à revenu intermédiaire) et les États fragiles, le degré élevé de l'informalité dans le marché du travail et le développement limité de politiques officielles et de systèmes sont susceptibles de limiter l'utilisation de la sécurité sociale et de politiques actives du marché du travail dans la réaction aux crises.

Cet article présente la typologie des réactions possibles aux crises des systèmes de protection :

1. **L'expansion verticale** : augmente la valeur ou la durée des prestations pour les bénéficiaires actuels.
2. **L'expansion horizontale** : ajoute de nouveaux bénéficiaires à un programme existant.
3. **L'adossement** : utilise le cadre administratif des programmes de protection sociale pour fournir une assistance, mais gère le programme de réaction à la crise de manière indépendante.
4. **L'alignement implicite** : lance un système humanitaire parallèle qui s'aligne au mieux avec un programme de protection sociale existant ou futur.
5. **Le recentrage** : en cas de coupes budgétaires, ajuste le programme de protection sociale afin de recentrer l'aide sur les groupes les plus vulnérables à la crise. Cela peut être considéré comme une « stratégie d'austérité ».

Section 5 synthétise les tendances récentes en matière de financement de l'action

humanitaire, les bénéficiaires les plus courants, et les types de crises les plus susceptibles d'être financés. En 2014, l'aide humanitaire internationale a été estimée à 24,5 milliards de dollars, une augmentation considérable par rapport aux années précédentes. Les fonds n'ayant pas été assignés à des secteurs, il est difficile d'évaluer quelle part de cette aide internationale ou de l'intervention nationale non quantifiable peut être considérée comme « protection sociale ». En ces temps de grande demande et de ressources limitées, **les décisions à prendre quant aux priorités de financement sont délicates**. Depuis de nombreuses années, les fonds d'urgence du gouvernement international servent essentiellement à financer les réponses aux crises de longue durée dans quelques pays, surtout dans les zones touchées par des conflits. Lorsque des urgences soudaines appellent une assistance supplémentaire, il s'avère plus facile d'obtenir des fonds pour les urgences naturelles telles que les tremblements de terre que pour les crises économiques. Ceci est particulièrement vrai pour les financements provenant de sources privées.

Cette partie résume les tendances dans le financement de la protection sociale et en analyse les conséquences pour la protection sociale réactive aux crises. Dans les pays à faible revenu, les programmes de sécurité sociale peuvent être incorporés dans le budget du gouvernement, mais leur principale source de financement provient des bailleurs. Toute évolution de la protection sociale dépend donc du financement à court et à moyen terme de bailleurs extérieurs. Cette partie s'intéresse également à l'utilisation, ou au potentiel d'outils tels que le fonds de prévoyance,

d'épargne et d'emprunt, le crédit préventif et l'assurance contre les catastrophes / les obligations catastrophes pour le financement rapide du développement de la protection sociale.

Section 6 explique pourquoi l'étude de l'économie politique de la protection sociale est cruciale pour la conception ou la mise en œuvre de la protection sociale réactive aux crises.

L'économie politique influe sur les systèmes et les politiques sociales de manière générale et sur certaines protections sociales en particulier. Son importance est reconnue depuis longtemps, pourtant jusqu'à récemment, les bailleurs internationaux n'ont pas réussi à prendre en compte certains facteurs politico-économiques qui sous-tendent la pauvreté. Les questions d'économie politique relatives à la protection sociale réactive aux crises incluent l'identification des bénéficiaires d'une aide d'urgence, la valeur de l'aide à recevoir, le lieu institutionnel de l'intervention d'urgence et les déclencheurs par lesquels les fonds sont débloqués. Cette partie s'intéresse également aux questions particulières, requérant une attention spécifique, liées aux programmes de développement dans des contextes de conflit et de fragilité. Cela inclut la pauvreté et la vulnérabilité aggravées face aux crises, les dommages à l'infrastructure, le manque de cohésion sociale, ainsi que la nécessité de développer la confiance des citoyens dans l'État et de gérer des conflits possibles entre certains groupes.

Section 7 expose en détail des exemples de pays ayant mis en place des initiatives de protection sociale réactive aux crises à la suite d'une crise covariante et synthétise les leçons

tirées des succès et des défis dans l'élaboration des politiques et de la mise en œuvre. Les éléments de preuve proviennent principalement de pays touchés par les crises alimentaire, énergétique et financière de 2008 - 2009 et de pays confrontés à des crises climatiques à survenue lente ou rapide. Cela comprend notamment l'analyse du Programme de filets de sécurité productif (Productive Safety Nets Programme) en Éthiopie et le Programme de filet de sécurité de la faim (HSNP) au nord du Kenya.

De toute évidence, l'aide sociale a des conséquences bénéfiques, en particulier les transferts sociaux en espèces ou en nature. Parmi les exemples, citons l'expansion horizontale de la HSNP en réaction à la sécheresse au Kenya, l'expansion verticale du programme de transfert monétaires 4P aux Philippines, le potentiel d'adossement sur la base de données du Programme de coupons alimentaires en Mongolie pour identifier les ménages pour des interventions d'urgence, et l'alignement implicite d'un programme urbain de transfert monétaire avec des filets de sécurité nationaux au Kenya. De nombreux pays du monde entier ont mis en place des pratiques de « recentrage », de réduction plutôt que de développement en cas de crise, en particulier en cas de crise économique et conformément aux politiques d'austérité. L'adoption de subventions ou de programmes d'alimentation scolaire peut offrir une réponse pragmatique aux futures crises et s'avérer être l'option la plus pratique et la plus rentable dans les cas où la faiblesse institutionnelle et les systèmes existants limités restreignent les options d'intervention. Il existe une lacune dans l'analyse documentaire concernant le développement des services d'aide sociale en cas d'urgence. À la place, l'étude s'appuie sur un exemple de programme d'ONG établissant la capacité d'intervention rapide dans les services de santé décentralisés en période de crises de sécurité alimentaire et synthétise les leçons pertinentes. Répondre aux besoins des travailleurs du secteur informel affectés par les crises reste un défi car ceux-ci sont exclus de la sécurité sociale et de l'aide sociale apportée aux faibles revenus, pour lesquels les transferts monétaires sont fortement rationnés, et peuvent exclure ceux qui représentent une force de travail disponible.

Les études soulignent aussi les difficultés rencontrées par la fourniture de la protection sociale en cas de crise. La nécessité d'une réaction rapide et opportune, de même que la fourniture d'un niveau adéquat de soutien, constitue un défi majeur. La faisabilité de l'extension dépendra des données opportunes et précises, d'un système de gestion opérationnel, de systèmes de ciblage et de distribution, et des capacités institutionnelles pour gérer l'extension. Un élément clé du succès

est la mise en place de systèmes sur lesquels appuyer l'initiative de réponse à la crise. Le développement des zones géographiques non desservies peut représenter un défi s'il existe un manque d'infrastructures pour les systèmes de ciblage et de distribution. En parallèle, l'ajout de foyers additionnels dans les domaines de programmes existants peut représenter une surcharge de travail pour la capacité administrative. Une des préoccupations majeures dans l'analyse documentaire est la réduction de ces programmes post-crise une fois que l'approvisionnement est étendu, mettant en évidence la nécessité de processus de sortie.

Enfin, la section 8 propose un ensemble de futures questions de recherche pour apporter des éléments de preuve dans le domaine de la protection sociale réactive aux crises, basées sur une analyse des lacunes relevées dans l'analyse documentaire et par d'autres chercheurs. Nous percevons en particulier la nécessité d'étudier plus en profondeur le potentiel des mécanismes de protection sociale autres que les transferts sociaux (en espèces ou en nature), tels que les services d'aide sociale, la sécurité sociale et les politiques actives du marché du travail.

Contents

Liste des graphiques et des tableaux	vii
Acronymes	viii
1 Introduction	1
1.1 Thèmes de l'analyse	1
1.2 Collecte et analyse de documents	2
2 La nature des crises	3
2.1 Types de crises	3
2.2 Les preuves sur l'impact des crises covariantes	3
3 Le contexte sectoriel : la protection sociale, l'aide humanitaire et les systèmes GRC	6
3.1 Protection sociale	6
3.2 Aide humanitaire	10
3.3 Systèmes GRC	11
3.4 Chevauchements de la protection sociale et de l'aide humanitaire	13
3.5 Conclusions	17
4 Conceptualisation de la protection sociale réactive aux crises	18
4.1 La justification de la protection sociale réactive aux crises	18
4.2 Définition de la protection sociale réactive aux crises	20
4.3 Sujets de réflexion	22
4.4 Conclusions	25
5 Financement de la protection sociale réactive aux crises	26
5.1 Tendances dans le financement international des interventions humanitaires	26
5.2 Tendances dans le financement de programmes de protection sociale	30
5.3 Financement pour la RRC / les initiatives GRC	31
5.4 Mécanismes financiers pour la gestion des risques de catastrophe	31
5.5 Conclusions	37
6 Déterminants contextuels de l'efficacité d'un système réactif aux crises	38
6.1 Économie politique	38
6.2 Fragilité et conflit	40
6.3 Conclusions	41
7 Expériences et programmes nationaux de systèmes réactifs aux crises	43
7.1 Conception de systèmes et de politiques	43
7.2 Distribution de la protection sociale réactive aux crises	52
7.3 Préparation et planification	60
7.4 Comment mesurer l'efficacité de la réponse	62
7.5 Conclusions	64
8 Lacunes de la recherche	66
Annexe A Résumé des principales initiatives en matière de protection sociale réactive aux crises	68
Annexe B Étude par pays	78
Annexe C Termes utilisés pour la recherche et pour les notes de la documentation	85
Annexe D Références	88

Liste des graphiques et des tableaux

Graphique 1	Notre typologie de protection sociale	8
Graphique 2	Les différences entre les ménages touchés par les crises et ceux qui reçoivent la protection sociale	23
Tableau 1	Typologie des mécanismes de la GRC	11
Tableau 2	Mécanismes à l'attention des gouvernements pour gérer les risques de catastrophe	32
Tableau 3	Notes et références de la documentation	86

Acronymes

ARC	African Risk Capacity
BISP	Benazir Income Support Programme
CAD	Comité d'aide au développement
CaLP	Cash Learning Partnership
CCRIF	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility
CDCP	Citizen Damage Compensation Programme (Pakistan)
CERF	Central Emergency Response Fund
CGP	Child Grant Programme (Lesotho)
DFID	Department for International Development
DRFI	Disaster Risk Financing and Insurance programme (Pacific)
FCAS	Etats fragiles ou touchés par un conflit (<i>fragile and conflict-affected states</i>)
GRC	Gestion du risque de catastrophe
GHA	Global Humanitarian Assistance report
HIEP	Humanitarian Innovation and Evidence Programme
HIMO	(travaux à) haute intensité de main-d'œuvre
HSNP	Hunger Safety Net Programme (Kenya)
FICR	Fédération Internationale de la Croix Rouge
LEAP	Livelihood Early Assessment Protection (Ethiopia)
LIAS	Livelihood Impact Assessment Sheets (Ethiopia)
M&E	Suivi et Evaluation
MFR	Mécanisme de financement des risques
NADRA	National Database and Registration Authority (Pakistan)
NISSA	National Information System for Social Assistance (Lesotho)
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODI	Overseas Development Institute
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPM	Oxford Policy Management
PAM	Programme alimentaire mondial
PSNP	Productive Safety Nets Programme (Ethiopia)

RDC	République Démocratique du Congo
RRC	Réduction des risques de catastrophe
RSR	Rapid Social Response
SDG	Sustainable Development Goal
SRAF	Situation and Response Analysis Framework
UE	Union européenne
UNISDR	United Nations Integrated Strategy for Disaster Reduction
4Ps	Pantawid Pamilyang Pilipino Programme (Philippines)

1 Introduction

Cette analyse documentaire doit être utile à tous les intervenants qui contribuent à l'élaboration de politiques, à l'exécution ou à la recherche de programmes liés à la nature de l'interaction entre la protection sociale, la gestion humanitaire et liée aux risques (GRC) et à la manière dont les systèmes de protection sociale à long terme ont été employés pour répondre aux besoins en fonction des urgences humanitaires, qu'elles soient progressives ou brutales, des crises ponctuelles ou cycliques, naturelles, politiques ou économiques. Elle résulte d'une analyse réalisée dans la phase de lancement du projet d'étude du DFID sur les Systèmes de Protection sociale réactive aux crises, dont l'équipe s'est réunie et a examiné plus de 400 pages de documents à ce jour. Certains d'entre eux sont des articles de presse évalués par des pairs et beaucoup des documents ont été fournis par des organismes bailleurs et des organismes de recherche et sont libres d'accès.

Il a été convenu avec le DFID qu'une analyse documentaire, destinée à être un document de référence basé sur des documents de premier ordre, serait plus utile qu'un recueil complet. Étant donné que bon nombre d'organisations travaillent en même temps sur la recherche et sur les interventions dans ce domaine, il a été décidé que ce document serait régulièrement actualisé par l'ajout de références à de récentes recherches afin de maintenir sa pertinence eu égard à la date de fin de réalisation du projet, prévue début 2017. Par conséquent, ce document présente la première itération de l'analyse documentaire.

L'analyse documentaire détermine le contexte dans lequel notre équipe a développé le concept qui vise à analyser la réaction des systèmes de protection sociale à long terme face aux crises. Notre approche théorique est détaillée dans le document de travail qui accompagne cette analyse documentaire. Elle reprend des discussions concernant la façon dont l'équipe de recherche interprète et aborde la notion de chocs, la typologie des systèmes de protection sociale et les mécanismes pour les intensifier en cas d'urgence (Oxford Policy Management, 2015b).

1.1 Thèmes de l'analyse

Les sections 2 à 4 de l'analyse documentaire reprennent brièvement les différents paramètres servant à sélectionner les propos et les questions qui figurent dans la dernière analyse. Celles-ci reprennent la nature des chocs (section 2), le contexte sectoriel de protection sociale, l'aide humanitaire et la GRC (section 3), et la conceptualisation de la réactivité aux crises (section 4).

Les sections 5 et 6 se concentrent sur les déterminants contextuels d'efficacité : le financement, l'économie politique, la fragilité et le conflit. La section 7 analyse les expériences propres à chaque pays dans la conception et la mise en œuvre des programmes de protection sociale réactive aux crises. La plupart des exemples proviennent de pays à revenu faible et intermédiaire. L'inclusion des pays à revenu intermédiaire permet l'examen des expériences des États dont les systèmes de protection sociale ont déjà fait leurs preuves dans bien des domaines. La section 8 complète l'étude avec un résumé des lacunes de la recherche mises en évidence dans l'analyse documentaire et selon notre propre analyse.

Compte tenu du grand nombre d'initiatives de recherche sur le sujet, nous avons cru utile d'ajouter un résumé descriptif visant certaines des principales activités de recherche mondiales et régionales qui peuvent à leur tour générer d'importantes quantités de données pertinentes et de la documentation en continu. Ceci est documenté en Annexe A Les pays choisis pour cette étude sont documentés en **Annexe B**

1.2 Collecte et analyse de documents

Nous avons recueilli trois types de documents : tout d'abord, les documents à pertinence thématique sur les aspects globaux ou non liés à un pays en particulier ; ensuite les documents des organismes multilatéraux et les organisations non gouvernementales (ONG) décrivant leurs activités de recherche et les interventions dans les secteurs pertinents ; et enfin, les documents qui traitent le sujet par rapport à une région ou un pays en particulier :

- La documentation thématique couvre les analyses sectorielles de la protection sociale, l'aide humanitaire et la GRC, la résilience, le conflit et la fragilité, le financement, et les différentes façons de mesurer l'efficacité du programme.
- La documentation fournie par les organismes mondiaux inclut des approches concernant la protection sociale et l'aide humanitaire, comme indiqué par les organismes des Nations Unies (ONU), y compris l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial; le DFID (y compris d'autres initiatives de recherche dans le cadre du Humanitarian Innovation and Evidence Programme (HIEP) et le High Level Panel on Cash Transfers) ; l'Union Européenne, à la fois dans ses secteurs de développement et d'aide humanitaire ; la Banque mondiale; et plusieurs autres ONG internationales et organismes de recherche.
- La documentation par région et par pays est centrée sur les trois régions qui font l'objet de cette étude, à savoir le Sahel, l'Afrique australe / orientale et l'Asie. Dans le Sahel cela inclut beaucoup de documentation sur les initiatives à l'échelle de la région; dans l'est de l'Afrique, il existe des preuves substantielles concernant l'Ethiopie et le Kenya, deux des principaux pays où les systèmes de protection sociale à long terme ont été utilisés de manière réactive face aux urgences humanitaires.

Les documents ont été lus, analysés et ajoutés par l'équipe de recherche dans le cadre de la phase de démarrage. Aux fins d'analyse, l'équipe a compilé une série de notes de synthèse à usage interne : l'une d'elles se concentre sur les organisations, la recherche et les initiatives au niveau mondial, l'autre sur la dynamique régionale de la protection sociale réactive aux crises en Afrique de l'ouest ainsi que 19 résumés sur des pays individuels . La documentation fut tout d'abord classée dans un dossier Dropbox selon les catégories énumérées ci-dessus. Celle-ci a depuis été transférée vers Mendeley, un gestionnaire de référence en ligne, qui permettra à l'équipe de gérer, d'organiser et de référencer les documents de manière simple, et ce au fur et à mesure de la collecte des nouveaux documents au cours des 18 prochains mois. Le référencement appliqué aux documents est présenté dans Annexe C Toutes les références sont indiquées dans Annexe D.

2 La nature des crises

2.1 Types de crises

La définition d'une « crise » est fondamentale pour quiconque cherche à trouver des solutions pour rendre la protection sociale réactive aux crises. Toutes les formes de protection sociale sont en quelque sorte réactives aux crises, en ce qu'elles traitent soit *ex ante* ou *ex post* des événements chroniques ou soudains qui affectent de façon négative le quotidien de familles. C'est pourquoi il faut reconnaître les types de crises pertinents pour l'étude et savoir comment les classer.

Les crises correspondent à l'apparition d'un ou plusieurs événements qui induisent une dégradation du bien-être d'individus ou d'une communauté plus large (Hoddinott, 2009). Le risque, c'est-à-dire la probabilité que ces événements se produisent, est détaillé dans la documentation de la GRC comme « la probabilité de conséquences néfastes, ou les pertes attendues (décès, blessures, perte de biens ou de moyens de subsistance, activité économique perturbée ou environnement endommagé) résultant d'interactions entre des événements naturels ou induits par l'homme et des conditions sensibles ». Ici, les risques sont « des événements pouvant entraîner des dommages physiques, des phénomènes ou des activités humaines pouvant causer des pertes en vies humaines ou des blessures, des dégâts matériels, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement » et les conditions sensibles sont nécessairement celles qui augmentent la sensibilité d'une communauté à l'impact des risques (Baas *et al.* 2008, UNISDR 2009).

Le principal point commun dans la catégorisation des crises est la distinction entre celles qui affectent simultanément une grande partie de la population (crises covariantes) et celles qui affectent les individus, souvent à certaines périodes de la vie, comme une perte d'emploi, la maladie, la mort, etc. (les crises idiosyncratiques) (Holzmann et Jorgensen en 2000, par exemple). Cette distinction est au cœur de la présente recherche : alors que toutes les mesures de protection sociale sont « réactives aux crises », nous mettons ici l'accent sur les crises covariantes plutôt que les crises idiosyncratiques.

Deux autres typologies de crises pertinentes sont également référencées dans cette étude. Tout d'abord, celles-ci étudient leur vitesse et leur durée : elles peuvent, par exemple, être à déclenchement rapide : une inondation ou un tremblement de terre; ou apparaître plus lentement, telle que la sécheresse, ou se prolonger, comme la guerre civile par exemple. Vient ensuite le paramètre qui peut être d'ordre naturel, social, économique, juridique ou politique (Hoddinott en 2009; McCord en 2013a). McCord (2013a) met en évidence la situation géographique (urbaine vs rurale) comme une nouvelle classification pertinente pour l'analyse des systèmes et des politiques réactifs aux crises. Il arrive souvent que les populations soient touchées par plusieurs crises interférentes. En Somalie par exemple, la famine de 2011 a été le résultat de plusieurs facteurs, notamment la sécheresse et les prix alimentaires, mais elle a été exacerbée par le conflit qui a limité les schémas migratoires des personnes touchées et par l'incapacité des agences humanitaires à opérer dans le pays (Maxwell et Fitzpatrick en 2011).

2.2 Les preuves sur l'impact des crises covariantes

Les crises covariantes peuvent avoir des implications pour les décideurs politiques, qu'elles concernent l'importance ou la nature même de la demande d'aide émise par les familles, ou bien la disponibilité des ressources, telles que les recettes fiscales, pour répondre aux besoins. L'un des objectifs d'un système « réactif aux crises » est, en partie, de trouver l'équilibre entre diminuer l'impact d'une crise sur les ménages, y compris par la mise en œuvre des politiques ou des systèmes de réduction des risques de catastrophe grâce à un système d'alerte donnée en amont

et à une sensibilisation aux crises, et veiller à ce que les ressources soient mises à disposition en temps opportun en cas d'assistance *ex-post*.

En ce qui concerne la première typologie, la demande d'aide formulée par les ménages, la documentation socio-économique met en évidence l'existence de certains mécanismes d'adaptation mis en place dans les ménages, en prévision de, ou en réaction à des crises *ex-ante* et *ex-post* (Alderman et Paxson, 1992 ; Deaton, 1992 ; Dercon, 2002). Après la survenue d'une crise, les ménages peuvent adopter des comportements négatifs face à celle-ci, y compris l'épuisement des actifs tels que la vente de bétail, la réduction de la consommation alimentaire, la migration forcée, ou le retrait des enfants de l'école (Dercon, 2005 ; Oxford Policy Management, 2014). Un nombre croissant de preuves relatives aux milieux ruraux dans de nombreux pays à faible revenu tels que l'Afrique entre autres, suggèrent que les ménages sont incapables de se prémunir totalement contre les crises covariantes (Ravallion et Chaudhuri, 1997 ; Fafchamps *et al.*, 1998 ; Porter, 2012).

Cet ensemble de comportements négatifs en terme d'adaptation face aux risques est largement reproduit dans les différentes zones géographiques et dans le temps. Il est souvent associé à des ménages de niveau d'éducation et de consommation moindre. Eu égard à la vulnérabilité rurale au Bangladesh, par exemple, Azam et Imai (2012) indiquent que les crises covariantes ont un impact relativement plus élevé sur la vulnérabilité des ménages les plus pauvres et les moins instruits et que les ménages en zone rurale et à faible niveau d'éducation sont, en général, les plus vulnérables. Une observation similaire a été faite dans les pays insulaires du Pacifique, où les ménages les plus pauvres ont souvent des stratégies de subsistance qui dépendent des ressources naturelles et sont donc très sensibles aux catastrophes ; ils sont aussi plus susceptibles de vivre dans des zones où le risque d'une catastrophe est plus élevé et d'avoir un accès limité à l'épargne, au crédit et à l'assurance (Costella et Ivaschenko, 2015). Au Zimbabwe, une étude sur les conséquences d'une sécheresse modérée a relevé que certains ménages puisaient dans leur patrimoine (les ménages au patrimoine plus important étant plus susceptibles d'y avoir recours) et les enfants des ménages les plus pauvres n'avaient jamais pu rattraper leur retard de croissance en comparaison avec les enfants des ménages plus aisés, ce qui laisse des traces indélébiles (Hoddinott, 2006). En Éthiopie, les familles rurales étaient généralement incapables de se protéger contre les crises covariantes dues à un manque extrême de précipitations, tandis que leurs mécanismes d'adaptation leur permettaient de mieux anticiper et réagir aux crises idiosyncratiques (Porter, 2012). Dans le même pays, Yilma *et al.* (2014) ont constaté que les ménages utilisent l'épargne et la réduction de la consommation alimentaire en tant que mécanisme d'adaptation contre les crises covariantes naturelles et économiques.

Au lendemain de la crise ainsi appelée « triple F » des années 2008 - 2009 (prix des carburants et des produits alimentaires plus élevés et la crise financière bancaire), plusieurs études ont mesuré l'impact de ces crises sur les ménages. Au cours d'une recherche qualitative entreprise dans 17 pays, Heltberg *et al.* (2012) ont constaté de nombreux cas d'insécurité alimentaire, de dettes, de pertes de ressources, de stress, d'augmentation de la criminalité et de dégradation de la cohésion de la communauté, les femmes étant souvent les plus touchées. En étudiant l'impact de la crise sur les enfants au Nigeria, Samuels *et al.* (2011) ont estimé que, par voie de conséquence, la crise et son impact sur l'économie et sur les ménages était complexe, et celle-ci avait dans son ensemble un impact sur le bien-être des enfants par l'augmentation de leur vulnérabilité et l'aggravation du taux de malnutrition, leur déscolarisation et l'instauration du travail des mineurs. L'analyse régulière des études sur l'impact de la crise sur la santé des enfants révèle les effets néfastes sur la santé des enfants, les groupes les plus vulnérables étant affectés de manière disproportionnée (Rajmil *et al.*, 2014). Par ailleurs, des études ont également analysé l'impact des crises sur l'économie dans son ensemble. D'un point de vue plus global, le Fonds monétaire international (FMI) estime que la diminution des exportations représente certainement l'un des principaux impacts d'une crise de cette ampleur, ainsi qu'une réduction des versements² et des

investissements (FMI, 2009). Ceux-ci entraînant inéluctablement des réductions importantes des recettes publiques.

Par ailleurs, tandis que les dommages et les effets physiques d'une catastrophe naturelle sont définis au moyen d'évaluations post-catastrophe, d'autres crises (économique, par exemple) sont moins faciles à cerner pour les ménages. Les principales sources de données émanent souvent des enquêtes faites auprès des ménages avant la survenue des crises, puis quelque temps après. S'ajoute à cela la difficulté de cerner l'impact d'une crise particulière sur la population.

3 Le contexte sectoriel : la protection sociale, l'aide humanitaire et les systèmes GRC

3.1 Protection sociale

3.1.1 La définition en constante évolution de la protection sociale : les dernières positions

Après avoir défini une crise, nous abordons la question des priorités dans un système de protection sociale. Ici, la documentation, que ce soit dans la documentation académique ou dans la documentation parallèle, en particulier les publications fournies par les organismes internationaux, varie dans ses définitions, et il en est de même pour chaque pays en fonction des preuves fournies et des points de vues politiques et idéologiques (Devereux et Blanc, 2010). Dans le cas des organismes internationaux, la définition peut dépendre du mandat de leur organisation. Le débat a évolué au fil des décennies. Parmi les définitions de la protection sociale les plus largement adoptées au cours des 15 dernières années, il y a celles de Devereux et Sabates-Wheeler (2004, p.9) qui, par extrapolation sur les travaux de Holzmann et Jørgensen, porte le terme au-delà des confins d'une sécurité sociale publique pour couvrir :

l'ensemble des initiatives, à la fois formelles et informelles, qui fournissent : l'aide sociale aux personnes et aux ménages extrêmement pauvres ; les services sociaux pour des groupes nécessitant des soins spécifiques ou qui se verraient autrement refuser l'accès aux soins de base ; l'assurance sociale pour protéger les personnes contre les risques et les conséquences des crises de subsistance ; et l'équité sociale pour protéger les personnes contre les risques sociaux tels que la discrimination ou les abus.

Ce document définit également la notion désormais fermement ancrée de la protection sociale comprenant des mesures « conservatoires », « préventives », de « promotion » et de « transformation ». Selon cette notion, les mesures de protection sont celles qui apportent une assistance telle que des filets de sécurité pour les particuliers et les ménages qui souffrent de privations, qui autrement seraient dans l'incapacité d'assurer leur subsistance. Les mesures préventives évitent la privation. Les mesures de promotion permettent de lisser la consommation, mais également d'améliorer les revenus potentiels d'un ménage. Les mesures de transformation portent sur l'équité sociale (Devereux et Sabates-Wheeler, 2004).

Les recommandations et développements stratégiques récents se réfèrent à la notion de « seuil de protection sociale » qui est inscrite dans la recommandation 202 de 2012 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Les seuils nationaux de protection sociale sont définis comme des « ensembles de garanties de sécurité sociale de base, définis au niveau national, qui assurent une protection visant à prévenir ou à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale » (Recommandation OIT 202). La recommandation de l'OIT réaffirme la protection sociale comme étant un droit de l'homme et ancre fermement le concept de seuils de protection sociale aux principes de l'universalité, du droit, de la pertinence, de la non-discrimination et de l'insertion sociale (OIT 2012 et OIT 2014). Ce concept de protection sociale est repris par l'Union africaine dans ses recommandations pour l'élaboration d'un programme africain de systèmes de protection sociale (Union africaine, 2014).

Plus récemment, la mise en place de seuils et de systèmes de protection sociale a été reconnue comme étant une pierre angulaire dans la réalisation des objectifs mondiaux de développement. Les seuils et les systèmes de protection sociale sont inclus dans les objectifs de développement

durable (ODD) comme étant des instruments de politique mis à la disposition des différents gouvernements dans la poursuite des nouveaux objectifs fixés, aux côtés d'autres secteurs sociaux précédemment inclus dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, tels que l'éducation et la santé. Par exemple, l'objectif 1.3 du 1^{er} ODD stipule :

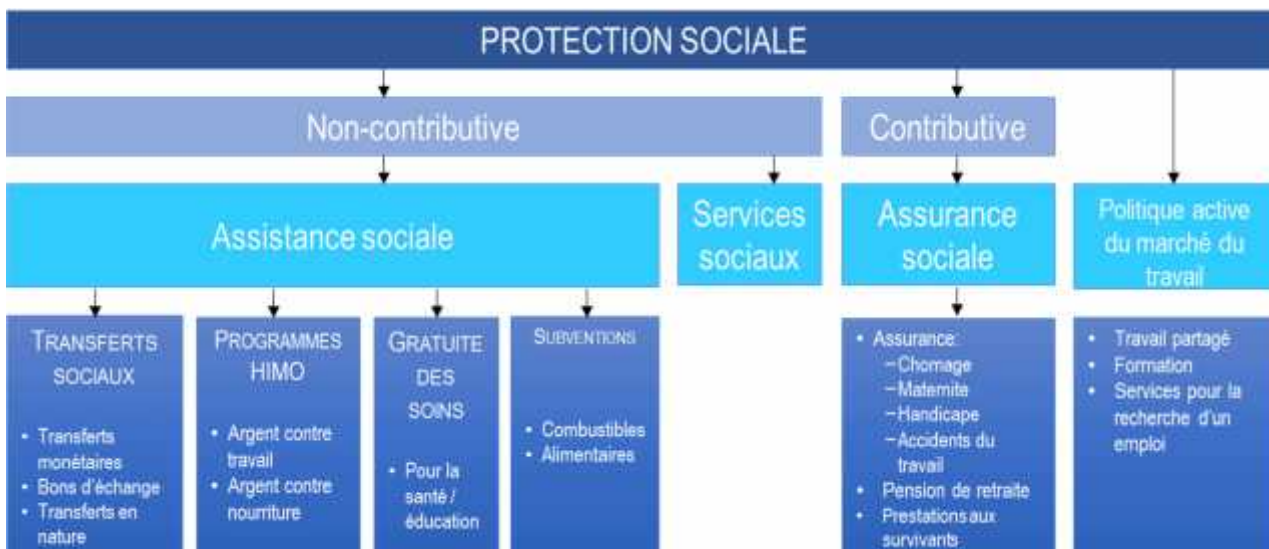
1.3 La Mise en œuvre au niveau national de systèmes de protection sociale et de mesures appropriées pour tous, en y incluant des seuils, et la mise en place d'une couverture substantielle pour les pauvres et les personnes vulnérables d'ici à 2030. (Les Nations Unies, 2015, page 15).

À Addis-Abeba en Juillet 2015, les dirigeants du monde se sont engagés à fournir la protection sociale et les services publics essentiels pour tous grâce à un nouveau pacte social et ce afin de « mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ». En résumé, le Financing For Development Action Agenda et les ODD insistent fortement sur la nécessité de fournir des systèmes et des mesures de protection sociale pour tous (Bastagli, 2015).

Pour cette étude, nous définissons la protection sociale comme l'ensemble des actions publiques qui traitent les privations absolues et les vulnérabilités des plus pauvres, et le besoin de sécurité des non-pauvres actuels face à des crises et à des événements pouvant affecter le cours de leurs vies. Le caractère « public » de cette réponse peut être gouvernemental ou non gouvernemental, ou les deux (2001 Norton *et al.*). Nous reconnaissons également que la protection sociale englobe un large éventail d'éléments de politique publique, avec des objectifs différents et soutenus par différents mécanismes de financement : nous prenons en considération toutes les politiques labellisées « aide sociale », « protection sociale », « assurance sociale » et « marché du travail » (figure 1). De façon générale, les politiques varient selon qu'elles : (a) ont une fonction d'assistance sociale, soutenant des groupes vulnérables et généralement financés par l'impôt ou par de l'aide extérieure comme c'est le cas dans de nombreux pays à faible revenu ; ou (b) ont un lien avec l'assurance sociale, couvrant les risques pouvant survenir tout au long de la vie des individus, et généralement financée par les cotisations des employés / employeurs et fondée sur des principes tels que la mutualisation des risques. Ces distinctions peuvent être floues, car l'impôt au sens global du terme peut être utilisé pour financer les déficits de l'assurance sociale. Toutefois, elles fournissent un cadre utile pour classer les politiques et les programmes.

Notre étude prend en compte toute la gamme des éléments inclus dans la politique de protection sociale, y compris les paiements en espèces et en nature, les programmes HIMO, les subventions de la nourriture et des carburants, les services de soins sociaux, les programmes de formation et les subventions à l'emploi. Compte tenu de l'accent mis sur la réaction aux crises covariantes, l'assurance sociale contributive n'est pas couverte lorsqu'il s'agit de crises idiosyncratiques.

Graphique 1 Notre typologie de protection sociale



Source : Auteurs.

3.1.2 Types d'assistance sociale

Les interventions en matière d'aide sociale procurent un transfert de ressources ou apportent un soutien économique aux individus et aux ménages, en particulier à ceux qui sont considérés comme pauvres ou vulnérables (Holmes et Lwanga-Ntale, 2012). L'aide sociale a été utilisée comme un moyen de répondre aux crises dans les pays à faible revenu. La réponse aux besoins peut prendre différentes formes, y compris le réajustement dans le cadre d'une réduction des dépenses, l'extension des programmes existants ou l'introduction de nouveaux filets de sécurité. Il existe de nombreux exemples de programmes d'aide sociale à long terme dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Ceux-ci ont rempli les objectifs de protection, de prévention et de développement dans le contexte d'une crise.

- A ce jour la plupart des réponses en terme d'aide sociale dans les situations d'urgence se sont concentrées sur les **transferts sociaux**, d'abord en nature, mais à présent plus régulièrement par voie de transferts monétaires (voir la section 7 ci-dessous). Le terme « transferts monétaires » se réfère ici à des transferts de valeurs monétaires (en espèces ou en bons) par des gouvernements ou des organisations engagés dans l'aide à des individus ou des ménages pauvres ou vulnérables, avec ou sans conditions¹ d'attribution. Ceci ne comprend pas les transferts de personne à personne, tels que les transferts des migrants (protection sociale informelle). L'utilisation des transferts sociaux a des implications politiques et culturelles considérables. Les transferts sociaux concernent la redistribution des ressources publiques, et la définition d'une politique de transfert social reflète donc « de toute évidence une vision globale de la société » (Devereux et Sabates-Wheeler 2007: 2), car elle implique de définir ainsi quelles inégalités une société vise à réduire (ou quels groupes d'élites privilégiés elle vise à maintenir). Dans le Sahel, les études anthropologiques au Niger et en Mauritanie remettent en question la pertinence d'une approche sous forme de transferts monétaires ciblés (Cartiaux, 2013; Olivier de Sardan, 2013). Une récente étude en Mauritanie révèle aussi le niveau de méfiance entre les parties prenantes nationales et les acteurs de l'aide étrangère (Broudic et Selmane, 2015). Les chevauchements entre les transferts de fonds prévus dans des contextes de pauvreté d'urgence et chronique sont présentés dans la section 3.4 ci-dessous.

¹ Les transferts monétaires conditionnels sont ceux où la réception continue de l'aide dépend des comportements du bénéficiaire.

- **Les programmes HIMO** fournissent de l'argent ou de la nourriture en échange d'un emploi à court terme sur des projets d'infrastructure publique. Ils sont assez largement utilisés dans le cadre de l'aide sociale à long terme pour soutenir les moyens de subsistance et promouvoir les compétences des ménages pauvres en capacité de travailler, et pour répondre aux crises, en particulier sous l'égide du Programme Alimentaire Mondial.
- **Les dispenses de frais** et les **subventions**, tels que les subventions alimentaires ou de carburant, sont un moyen indirect d'augmenter la valeur du revenu des ménages, car elles réduisent le coût des services et des articles achetés par le ménage (Slater *et al.* 2014). Même si la demande d'un ménage pour des biens ou des services n'est pas en lien direct avec une situation d'urgence, le fait de libérer le revenu qu'il aurait dépensé pour subvenir à ses besoins peut lui permettre d'augmenter ses dépenses pour d'autres biens essentiels tels que la nourriture. La sécurité alimentaire peut également être améliorée grâce à des subventions sur la production agricole (Slater *et al.* 2014). Toutefois, les dispenses de frais et, en particulier, les subventions ne sont pas dénuées de controverse car celles-ci risquent d'être régressives, offrant plus d'avantages pour les ménages moins pauvres qui consomment davantage.

3.1.3 Réponses aux besoins d'aide sociale

« La protection sociale » peut être diversement appelée, ou évoquée sous l'appellation « services sociaux », « protection sociale » ou « travail social » (EveryChild, 2012). Le terme se réfère à des interventions non pécuniaires telles que les services de soutien aux familles pour prévenir l'éclatement des familles, les services de protection de l'enfance en réponse à la maltraitance et à la négligence, l'offre d'accueil temporaire pour les enfants, et le soutien du travail social pour les personnes handicapées. L'importance du soutien psychosocial dans de telles circonstances est reconnue dans certains milieux (OTAN, 2008 ; Shi, 2014 ; Xijin et Zhang, 2014). OTAN (2008, p.11) définit, dans son modèle de soins en six étapes, la nécessité

« d'avoir des services de prévention visant à développer la résilience psychosociale collective des communautés et qui soient planifiés et opérationnels avant la survenue d'évènements malencontreux ; d'avoir des services humanitaires et de protection sociale de base accessibles à tous et centrés sur les familles ; [Et] du dépistage, de l'évaluation et des services d'intervention pour les personnes qui ne se remettent pas de la détresse immédiate ou à court terme. »

Cependant, dans de nombreux pays l'existence de ce type de service est réduite, même dans un contexte hors crise (EveryChild, 2012). Peut-être est-ce également pour cette raison que la documentation accorde peu d'intérêt à la possibilité de planifier ou d'ajuster les besoins d'aide sociale à long terme en cas de catastrophe.

3.1.4 Assurance sociale

L'assurance sociale comprend les programmes d'assurance qui sont gérés ou supervisés par le gouvernement, et financés par des contributions versées par (ou pour le compte de) les assurés ou par la fiscalité. En substance, celle-ci aborde le risque incertain de perte pour l'entité (un individu ou un ménage) en combinant un grand nombre d'entités exposées de façon similaire (des individus ou des ménages) dans un fonds commun qui compense la perte causée par l'un des membres (van Ginneken, 1999, cité dans Norton *et al.*, 2001). Les programmes s'adressent généralement à une population définie pour la protéger contre le risque économique résultant d'une crise. La participation est obligatoire, ou le programme est subventionné afin que la plupart des personnes éligibles puissent adhérer (Convention 102 de l'OIT, dans Kidd, 2012). Certaines politiques d'assurance sociale comprennent les pensions vieillesse, les allocations chômage et de maternité et l'assurance maladie. L'assurance sociale peut être considérée comme une mesure de

protection sociale « préventive » en ce qu'elle a pour fonction première de réduire en amont le risque de voir les ménages submergés par les difficultés. Alors que bon nombre d'assurances sociales couvrent le risque idiosyncratique (comme indiqué dans le Graphique 1 ci-dessus), de telles politiques peuvent néanmoins encore apporter un soutien aux participants touchés par certaines crises covariantes (voir la section 7 pour des exemples).

Dans de nombreux PFR et dans certains PRI, l'un des principaux défis à son efficacité est sa faible couverture et / ou sa couverture insuffisante pour des groupes à faible revenu et des secteurs particuliers de la population tels que le secteur informel. Les efforts qui visent à étendre la couverture d'assurance sociale pour les groupes actuellement insuffisamment couverts ou exclus de toute couverture sociale comprennent la simplification et la rationalisation des procédures administratives et la suppression ou l'ajustement des restrictions à l'adhésion.

Certaines innovations en matière d'assurance voient le jour et ont pour objectif d'offrir une protection à tous les ménages ou à toute une communauté contre les crises covariantes. La plupart d'entre elles restent des régimes d'assurance privés plutôt qu'une assurance sociale, mais offrent néanmoins un certain potentiel de protection sociale réactive aux crises. Ceci est étudié plus en détail dans la section 7.

3.1.5 Les politiques actives de l'emploi

Les politiques actives de l'emploi sont des mesures visant à protéger les emplois existants et à stimuler l'emploi. Outre les programmes HIMO, ces mesures peuvent inclure des programmes de travail partagé, une réduction des heures de travail et de la formation. Ces mesures sont souvent mises en place dans des périodes de crise économique lorsqu'il y a un risque de licenciement (Bastagli, 2014). Elles ont l'avantage d'assurer un revenu minimum au personnel, même si celui-ci ne correspond pas à leur salaire plein, mais ne concernent principalement que les travailleurs du secteur formel et sous contrat.

3.2 Aide humanitaire

L'aide humanitaire est définie dans le guide des Principes et Bonnes Pratiques des Bailleurs Humanitaires, adopté en 2003 par un groupe de bailleurs internationaux, des ONG et des agences multilatérales, comme autant de ressources pour financer les « actions conçues pour sauver des vies, soulager les souffrances et maintenir et protéger la dignité humaine pendant et à la suite de situations d'urgence ». L'aide humanitaire est distincte des autres formes d'aide étrangère et de développement, car elle est fournie dans le respect des principes humanitaires essentiels d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance (GHA, 2014).

L'aide humanitaire se consacre aux activités et aux services apportés aux personnes concernées pour faciliter le retour à une vie normale et aux moyens de subsistance suffisants, tel qu'indiqué dans l'encadré 1, et fait l'objet d'une coordination en groupes thématiques en ligne avec les objectifs sectoriels². Plusieurs études indiquent que la répartition des dépenses entre ces catégories est demeurée relativement constante au cours des cinq dernières années.

Encadré 1 Catégories du CAD de l'OCDE sur l'aide humanitaire

² Détails sur les groupes humanitaires disponible sur le lien suivant <https://www.humanitarianresponse.info/en/clusters>.

- **L'aide matérielle de secours et de services** : un toit, l'eau, l'assainissement et la santé, la fourniture de médicaments et d'autres articles de secours non alimentaires ; l'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans les pays en voie de développement autre qu'alimentaire ou de protection
- **Aide alimentaire d'urgence** : aide alimentaire ou programmes alimentaires complémentaires
- **Coordination des secours** : protection et soutien des services : mesures de coordination, y compris de logistique et des systèmes de communication ; mesures visant à promouvoir et à protéger la sécurité, le bien-être, la dignité et l'intégrité des civils et de tous ceux qui ne prennent plus part aux hostilités
- **Aide à la reconstruction et à la réhabilitation** : les travaux de reconstruction à court-terme survenus après une situation d'urgence ou de conflit, limités à la restauration des infrastructures préexistantes ; la réinsertion sociale et économique à la suite de situations d'urgence pour faciliter la transition et permettre aux populations de retourner à leur vie antérieure ou commencer une nouvelle vie suite à une situation d'urgence
- **Préparation et prévention des catastrophes** : mesures de prévention des catastrophes, systèmes d'alertes prévisionnels ; stocks de secours et planification d'urgence, y compris les préparatifs en cas de déplacements forcés

Source : GHA (2014)

Les différentes catégories dépendent des besoins spécifiques à une crise. Seules quelques-unes de ces mesures ont trait à la protection sociale. En effet, la fourniture d'abris d'urgence, d'eau et d'installations sanitaires, des services de santé et d'éducation, et la reconstruction des routes et des systèmes de télécommunication ne sont pas des mesures de protection sociale. Elles ne devraient pas être liées à, ou affectées par la protection sociale réactive aux crises, sauf dans le cas où un ménage ayant reçu un soutien financier inconditionnel pourrait choisir d'en attribuer une partie pour l'obtention de services dans certains de ces domaines.

3.3 Systèmes GRC

La GRC est souvent considérée comme ayant cinq domaines d'intervention : la prévention, la réduction des risques, l'état de préparation, la réaction et le redressement (exemple Baas *et al.* 2008). La création d'un système de protection sociale réactive aux crises est clairement liée à l'état de préparation, à la réaction et au redressement suite à une catastrophe, et peut, de ce fait, être potentiellement redondante avec un certain nombre de mesures et de mécanismes de la GRC³. Tableau 1 ci-dessous détaille ces mécanismes et apporte des observations sur leur éventuelle pertinence (Oxford Policy Management, 2015a).

Tableau 1 Typologie des mécanismes de la GRC

Aspect de la GRC	Exemples de mécanismes de la GRC	Pertinence potentielle avec la protection sociale
Préparation et réaction	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes d'alerte précoce et critères établis pour les différents niveaux d'alerte 	L'objectif principal du système d'alerte précoce est de déclencher l'action avant la survenue d'une situation d'urgence pour réduire le risque de pertes. Si celle-ci est efficace, la catastrophe devrait idéalement être évitée, notamment grâce à une évacuation opportune. Toutefois, pour certains types de catastrophes, les systèmes d'alerte précoce ne sont pas la meilleure réponse en matière d'aide sociale.
	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluations des risques et cartographie des zones à risques Évaluations et cartographie de la vulnérabilité 	Certains procédés et systèmes permettant de réaliser et de mettre à jour les évaluations des risques et de la vulnérabilité pourraient être des points d'entrée utiles pour la conception de systèmes de protection sociale, tant d'un point de vue national, que régional et local.

³ Nous employons les définitions du UN International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR, 2009).

Aspect de la GRC	Exemples de mécanismes de la GRC	Pertinence potentielle avec la protection sociale
	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes de suivi et de mise à jour des renseignements sur les risques 	Ceci est particulièrement vrai si les systèmes sont en place pour assurer la mise à jour des évaluations.
	<ul style="list-style-type: none"> Plans d'urgence Plans de préparation par secteur 	Les planifications d'urgence et de catastrophes sectorielles pourraient intégrer les interventions d'urgence de la protection sociale déjà prévues.
	<ul style="list-style-type: none"> Information et sensibilisation du public Systèmes de communication d'urgence 	Ceux-ci pourraient être des canaux de communication utiles pour les programmes de protection sociale.
	<ul style="list-style-type: none"> Fournitures de base : eau potable, entrepôts, abris, soutien médical 	La distribution des transferts de fonds peut potentiellement être — et, dans certains cas, est — liée à la distribution des secours.
Redressement	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation des besoins après une catastrophe Évaluations de dommages et des pertes (sectorielles et intersectorielles) Établissement de rapports normalisés 	En fonction de la rapidité avec laquelle elles peuvent être menées et de leur contenu, les évaluations post-catastrophe peuvent être utiles pour cibler les programmes de protection sociale.
	<ul style="list-style-type: none"> Programmes de reconstruction Programmes de réinstallation et plans de réhabilitation Programmes d'adaptation des moyens de subsistance 	Dans certains pays, les programmes de reconstruction ont été associés à des programmes HIMO. Il peut être possible de lier des programmes de réinstallation et des initiatives encourageant l'adaptation des moyens d'existence à des programmes de protection sociale ; toutefois, une analyse de l'économie politique serait nécessaire pour bien comprendre les motivations et les obstacles au changement.
	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes de coordination locale pour le redressement, reliés au niveau national 	Les mécanismes de coordination locale utilisés dans la phase de redressement pourraient être utiles pour aider à la distribution de l'aide sociale.
Général	<ul style="list-style-type: none"> Comités GRC au niveau régional, local et communautaire 	Les comités GRC peuvent jouer un rôle important dans la planification, le ciblage et la mise en œuvre d'initiatives de protection sociale.
	<ul style="list-style-type: none"> Les efforts d'intégration : faire le lien avec les plans de développement, modalités de travail intersectoriel etc... 	Les efforts d'intégration du GRC peuvent permettre aux personnels de la protection sociale et du GRC de travailler main dans la main. Cela pourrait comporter un lien conceptuel entre les deux domaines, mais aussi permettre de cerner les possibilités pratiques de collaboration.
	<ul style="list-style-type: none"> Cadres juridiques du GRC 	Les lois relatives au GRC et à la protection sociale peuvent se recouper.
	<ul style="list-style-type: none"> Cadre institutionnel : stratégies GRC, plateformes nationales pour la réduction des risques de catastrophes (RRC), codes, mandats, agences, etc... 	Le cadre institutionnel de GRC d'un pays peut officiellement prêter attention à la protection sociale, dans les groupes de travail techniques ou dans l'élaboration des politiques nationales, par exemple. La coordination entre les professionnels de la protection sociale et du GRC peut en grande partie dépendre de celle existant entre les ministères compétents ; toutefois, il peut y avoir des possibilités de les regrouper.

Aspect de la GRC	Exemples de mécanismes de la GRC	Pertinence potentielle avec la protection sociale
	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes de financement des RRC / GRC, fonds en cas de catastrophe, systèmes de mobilisation des ressources, mécanismes d'assurance 	Mécanismes de financement GRC, l'assurance et les fonds pourraient être liés à des interventions de protection sociale
	<ul style="list-style-type: none"> Plans RRC à tous les niveaux, et mécanismes pour assurer la mise en œuvre effective 	Plans RRC aux niveaux national, régional, local et communautaire pourraient intégrer la protection sociale.

Source : Oxford Policy Management (2015a).

Au cours de la phase de démarrage de notre recherche, nous avons observé que les échanges sur la mise en œuvre de la protection sociale en cas d'urgence n'est pas aussi bien couverte dans les cercles GRC et dans la documentation qu'elle l'est dans le domaine de la protection sociale. À ce stade, l'impression de l'équipe est que les systèmes de protection sociale ont été adaptés pour une utilisation post-catastrophe, mais qu'ils ne sont pas nécessairement liés de façon suivie aux institutions, mécanismes, systèmes et procédures administratives de la GRC (à l'exception des systèmes d'alerte précoce dans des situations de sécheresse). Cela fera l'objet d'une enquête plus poussée sur le terrain.

3.4 Chevauchements de la protection sociale et de l'aide humanitaire

Dans la section 3.2 ci-dessus, nous avons observé que de nombreux aspects de l'aide humanitaire, tels que la reconstruction des routes après une catastrophe, ne sont pas liés à la protection sociale. Où sont donc les principaux domaines de chevauchement ? Logiquement, le « paradigme implicite » veut que l'aide humanitaire réponde à des besoins immédiats et temporaires mettant la vie en danger, tandis que l'aide non-urgente est fournie sur une base à plus long terme pour répondre à la pauvreté chronique et à la vulnérabilité (Levine et Sharp, 2015). En pratique, cela est rarement le cas, car les interventions humanitaires peuvent durer des années, alors que les activités de développement à long terme contribuent souvent à sauver des vies (Cherrier, 2014a). Le transfert des ressources aux ménages en difficulté est un domaine dans lequel les frontières sont de plus en plus floues : les « transferts sociaux » de la protection sociale à long terme, et « l'aide matérielle » et « l'aide alimentaire d'urgence » dans le domaine humanitaire. Étant donné que les acteurs humanitaires se tournent vers des solutions d'aide en espèces plutôt qu'en nature et accordent aux ménages une certaine flexibilité dans la manière dont ils dépensent cet argent, ces interventions humanitaires ressemblent davantage à des transferts de fonds fournis par l'aide sociale à long terme. Ici, nous documentons brièvement l'augmentation des transferts monétaires dans l'aide humanitaire, ses avantages et ses défis, y compris la justification de l'émergence de ce qu'on appelle les « transferts monétaires à usages multiples » dans les programmes humanitaires et les distinctions qui apparaissent encore entre les transferts de fonds humanitaires et les transferts sociaux à long terme.

3.4.1 La croissance de l'usage des transferts monétaires dans l'humanitaire

La plus grande proportion de l'aide humanitaire provenant des bailleurs du CAD de l'OCDE est consacrée à l'aide et à l'assistance matérielle, suivies de l'aide alimentaire. En 2013, l'aide matérielle représentait plus des deux tiers de l'aide humanitaire officielle, soit 8,5 milliards \$, tandis

que 2,2 milliards \$ étaient consacrés à l'aide alimentaire d'urgence (GHA, 2015)⁴. Dans les deux cas, cela consiste à transférer directement des aides aux ménages et aux individus concernés. Alors que celles-ci ont toujours été fournies directement en nature aux populations touchées par les crises, comme des marchandises ou des services, les 10 dernières années ont vu une augmentation importante de l'utilisation des transferts de fonds, en partie grâce à l'émergence de nouvelles technologies qui a amélioré l'efficacité et la sécurité de leur livraison (GHA, 2015 ; Humanitarian Futures Programme, 2014).

Aucune donnée précise n'est disponible sur la proportion de l'aide humanitaire fournie par des transferts monétaires, car celle-ci est souvent intégrée dans des programmes plus larges et les financements ne sont pas clairement indiqués. Le financement pour ce que l'on appelle des interventions complètes et partielles en transferts monétaires, signalé au service de suivi financier OCHA, représente plus de 1,5 % de l'aide humanitaire internationale au cours des cinq dernières années. Toutefois, cela est considéré comme largement sous-estimé (GHA, 2015). L'ampleur de l'aide en transferts monétaires en cas d'urgence est mise en lumière par Hedlund (2014, cité dans Smith et Mohiddin, 2015) :

On estime que 1 milliard de dollars dans diverses interventions monétaires, y compris les coupons d'aide, ont été distribués en réponse au typhon Haiyan. Un montant égal a été distribué sous forme de filets de sécurité de trésorerie d'urgence, de subventions en espèces pour les urgences ponctuelles et de bons alimentaires en réponse à la crise syrienne. Dans ces crises, des dons en espèces et des bons ont été utilisés pour répondre à un large éventail de besoins humanitaires, y compris la nourriture, les articles non alimentaires, les abris, les installations sanitaires et la protection.

Les transferts de fonds étaient d'abord utilisés dans l'aide humanitaire pour promouvoir la sécurité alimentaire. De nos jours, d'autres secteurs les utilisent aussi pour le réapprovisionnement en produits non alimentaires, l'obtention d'un logement en location ou d'un abri, la reconstitution d'actifs et la reconquête de moyens de subsistance, l'alimentation et la réinsertion (Gairdner *et al.*, 2011 ; Harvey et Bailey, 2011 ; Smith et Mohiddin 2015). En 2011/2014, une évaluation des interventions en transferts monétaires financés par ECHO, l'un des principaux bailleurs pour cette modalité, montre, d'année en année, l'extension de son portefeuille dans des secteurs qui vont au-delà de la sécurité alimentaire (Mauder *et al.*, 2015).

3.4.2 La justification de transferts monétaires dans la programmation humanitaire

La preuve de l'efficacité des transferts monétaires en cas d'urgence est bien documentée (Cabot Venton *et al.*, 2015 ; Harvey, 2007 ; Harvey et Bailey, 2011). Lorsque les marchés fonctionnent, les transferts monétaires permettent aux gens de choisir librement comment répondre à leurs besoins, alors que ces besoins évoluent au cours des différentes étapes d'une crise de ses débuts à la reprise. Lorsque la nature des crises évolue d'urgences temporaires à des urgences plus complexes, longues et chroniques, les transferts monétaires peuvent être plus appropriés en permettant aux gens d'investir dans la reconstruction de leurs moyens de subsistance et de rembourser leur dette, renforçant ainsi leur résistance aux crises futures. Il est prouvé qu'ils ont des effets multiplicateurs sur l'économie locale pour stimuler la reprise économique (Gairdner *et al.*, 2011 ; GHA 2014, 2015 ; Humanitarian Futures Programme, 2014 ; Marzo et Mori, 2012).

D'un point de vue opérationnel, les transferts monétaires offrent une occasion de surmonter certains défis que rencontre l'aide humanitaire dans son approche actuelle. Ils donnent la possibilité d'améliorer la rapidité et l'efficacité de la réponse par rapport à l'aide en nature, et

⁴ Voir aussi la section 5.1 ci-dessous.

peuvent favoriser l'abandon de réponses par groupes et compartimentées. Ils peuvent faciliter le développement d'une « solution unique de paiement par l'ONU », consolidée, avec une modalité de transferts monétaires unique et une seule plate-forme de livraison pour les urgences (Humanitarian Futures Programme, 2014).

Ces deux dernières années, ces approches plus consolidées en matière de transferts de ressources d'aide humanitaire ont vu le jour sous la forme de transferts monétaires labellisés « à usages multiples », en réponse à la crise des réfugiés syriens (à la grande surprise de nombreux praticiens du développement, pour qui c'est une caractéristique intrinsèque de la trésorerie). Selon ECHO, ceux-ci visent à répondre à une variété de besoins des ménages à travers un seul transfert, dont la valeur est basée sur le déficit de dépenses couvrant une variété de besoins (Conseil de l'Union Européenne, 2015 ; La Rosa, 2015). Leur principale différence avec les transferts monétaires inconditionnels dans les situations d'urgence, qui sont également reconnus pour être utilisés par les bénéficiaires à des fins multiples, réside dans leur conception. En effet, dès le départ ils sont conçus pour répondre à des besoins multiples et la logique de l'intervention ainsi que la valeur du transfert sont développées à partir de cette analyse (Mauder *et al.*, 2015).

Les transferts à usages multiples peuvent être efficaces là où les divers besoins des populations peuvent être satisfaits par le marché, et où une allocation forfaitaire peut être facilement calculée. Pour être vraiment efficace, le montant du transfert doit combler les déficits de dépenses de première nécessité et empêcher les bénéficiaires d'avoir recours à des stratégies d'adaptation négatives (Mauder *et al.*, 2015). D'un point de vue opérationnel, tandis que les mêmes facteurs contextuels associent le rapport coût-efficacité et l'efficacité des transferts monétaires à usages multiples aux autres modalités de trésorerie, ils semblent avoir des caractéristiques distinctes pouvant générer des réductions de coûts, y compris dans le montant du transfert par rapport aux coûts de la transaction ; les processus d'évaluation et d'enregistrement coordonnés ; une infrastructure de distribution commune ; et une réduction du nombre d'agences d'exécution (Mauder *et al.*, 2015).

Programmer des transferts monétaires dans les situations d'urgence ne sera pas possible ou approprié partout. Cela dépend de la disponibilité des produits sur le marché et des conditions d'accès au marché. Concernant les transferts monétaires à usages multiples, un transfert unique consolidé ne peut pas couvrir tous les besoins survenus à la suite d'une crise. Certains besoins peuvent être traités de façon plus appropriée par un transfert de trésorerie dans un seul secteur et plusieurs transferts en nature tels que la construction d'abris, le rétablissement des moyens de subsistance, et les actions visant à protéger la nutrition et la santé publique des groupes les plus vulnérables. Ces transferts peuvent également générer de nouveaux défis opérationnels avec pour conséquences possibles des modifications dans la coordination et le financement de l'aide humanitaire tels que la diminution du nombre d'acteurs (Humanitarian Futures Programme, 2014).

3.4.3 Distinguer les transferts de fonds humanitaires de l'aide sociale à long terme

Bien qu'il existe de nombreuses similitudes entre les transferts sociaux et les transferts humanitaires et que des synergies potentielles et des liaisons puissent être mises à profit, il est important de continuer à faire la distinction. La documentation identifie les distinctions suivantes :

- **Objectifs.** Pour Freeland et Cherrier (2012) la distinction repose principalement sur l'objectif soulignant l'intervention, avec des schémas de transferts sociaux visant à promouvoir et à soutenir le développement social national et des interventions de transfert humanitaire destinées principalement à sauver des vies à court terme. La Rosa (2015) met en évidence les différences dans leurs objectifs à la lumière des modalités offertes par Devereux et Sabates-Wheeler (2004). La programmation humanitaire tend à se concentrer sur les objectifs de protection et de prévention, soucieux en particulier de protéger les besoins de consommation

élémentaires des ménages et d'empêcher les ménages d'adopter des stratégies négatives en réponse aux chocs. Elle ne vise pas à promouvoir la réduction de la pauvreté ou à transformer les institutions qui, autrement, ménagent un accès inégal aux possibilités et aux ressources sociales et économiques. Les systèmes de transfert sociaux ont les mêmes objectifs de protection et de prévention, à savoir lutter principalement contre des carences à long terme, chroniques pour les ménages et les individus, même si certains sont également conçus pour remédier à l'insécurité alimentaire transitoire (faible à modérée) ou aigüe. Toutefois, d'autres peuvent par ailleurs s'engager pour des objectifs promotionnels et transformationnels décrits à la section 3.1.1.

- **Principes.** Les transferts humanitaires peuvent compléter les systèmes existants de transferts sociaux mais sont encadrés par des principes humanitaires, plutôt que par des programmes de développement nationaux.
- **Entrée et sortie.** Les transferts humanitaires sont distribués lorsque les ménages ont atteint, ou risquent d'atteindre, un état d'insuffisance en besoins alimentaires de base ; un seuil extrême de stratégies d'adaptation; ou un état de santé ou de malnutrition déplorable, mesurés par rapport aux seuils d'urgence en place (tels que définis par le manuel Sphère ou les directives de base spécifiques au contexte). Ils doivent cesser lorsque l'état de ces ménages s'est amélioré. Il est cependant difficile d'évaluer quand cette aide n'est plus nécessaire car les normes élevées de Sphère « peuvent rarement être respectées sans assistance après une crise, tout comme elles ne l'étaient pas satisfaites avant celle-ci » ; il est donc difficile de définir quand une stratégie de sortie doit être mise en œuvre (Levine et Sharp, 2015, p. 50).
- **Valeur du transfert.** La valeur des transferts humanitaires est généralement calculée en fonction de tous les besoins nécessaires aux ménages pour remplir l'objectif du programme (nombre total de calories, règlement des loyers...), et en tenant compte de la capacité des ménages à subvenir à leurs besoins (Harvey et Bailey, 2011). La valeur des transferts d'espèces à usages multiples sont une estimation du coût correspondant au « panier minimum de consommation » dans tous les secteurs (Conseil de l'Union européenne, 2015). Ils peuvent même couvrir jusqu'à 100 % des revenus nécessaires pour répondre à ces besoins. Cela diffère des programmes d'assistance sociale, puisqu'il est prévu que le bénéficiaire aura également des revenus provenant d'autres sources. Dans les programmes argent contre travail, la valeur de transfert est souvent alignée avec ou est légèrement inférieure au salaire minimum.
- **Variabilité.** Les transferts humanitaires ont besoin d'être souples et réactifs (et donc pas nécessairement réguliers et prévisibles à long terme, comme les transferts sociaux). Les transferts de fonds humanitaires peuvent être remis en une seule fois ou par versements réguliers. Le choix est basé sur les objectifs, car l'expérience montre que les décisions de dépenses d'un ménage changent selon le montant et la fréquence des transferts. Les programmes visant à contribuer à répondre aux besoins habituels de base d'un ménage transféreront en général de l'argent régulièrement, généralement tous les mois ou tous les deux mois. Cela concorde avec la conception de la plupart des programmes d'assistance sociale. En revanche, concernant les projets et les programmes d'hébergement visant à soutenir le rétablissement des moyens de subsistance ou la réhabilitation, les transferts monétaires sont souvent destinés à permettre aux bénéficiaires de faire des achats plus importants ou exceptionnels. Dans ce cas, les versements des subventions sont généralement faits en une fois ou en plusieurs gros versements (souvent liés à des conditions d'utilisation de l'argent) (Harvey et Bailey, 2011).
- **Conditionnalité.** Comme dans les programmes d'assistance sociale, l'aide humanitaire en espèces peut être fournie avec ou sans conditions. Généralement, dans les programmes fournissant des transferts d'assistance relativement importants destinés à couvrir les frais de subsistance pour la récupération ou la construction d'abris, l'argent est donné en plusieurs

versements avec comme condition que les tranches précédentes aient été dépensées de manière appropriée (FICR / CICR, 2007).

3.5 Conclusions

- La protection sociale est communément reconnue comme regroupant l'aide sociale (sous la forme de transferts sociaux, les programmes HIMO, les dispenses de frais et les subventions), l'assurance sociale, les services sociaux et certaines politiques actives du marché de l'emploi. Le principal chevauchement entre la protection sociale et l'aide humanitaire réside dans les transferts sociaux et dans l'aide matérielle qu'elle soit monétaire ou en nature (nourriture).
- La croissance des transferts monétaires en tant que mesure d'urgence a des répercussions sur la façon dont l'aide humanitaire est conçue et délivrée, et peut potentiellement consolider les transferts qui répondent aux besoins humanitaires dans différents secteurs et rationaliser l'infrastructure. Cependant, certains objectifs de l'aide humanitaire sous forme monétaire peuvent encore être plus efficaces par des transferts simples.
- Bien qu'il y ait des similitudes dans la conception des transferts de fonds fournis à titre d'aide humanitaire et ceux répondant à des besoins d'assistance sociale, il faut néanmoins garder à l'esprit les différences importantes concernant les objectifs du programme, les principes qui les sous-tendent, le montant et la durée de l'assistance et l'utilisation des conditions.
- L'aide humanitaire possède une richesse qui n'implique pas de transferts de ressources ou d'autres interventions de protection sociale et qui ne serait pas affectée par ou liée à la protection sociale réactive aux crises.

4 Conceptualisation de la protection sociale réactive aux crises

4.1 La justification de la protection sociale réactive aux crises

Un certain nombre de publications récentes ont mis en évidence l'intérêt que des acteurs de l'humanitaire et du développement auraient à utiliser des programmes de protection sociale pour offrir une réponse humanitaire (Humanitarian Futures Programme, 2014 ; Ramos *et al.*, 2012 ; Maunder *et al.*, 2015 ; McCord, 2013 a ; Poole, 2015 ; Slater *et al.*, 2015 ; Slater et Bhuvanendra, 2013 ; UNICEF, 2014). Ce qui suit justifie le concept

4.1.1 Effet des crises covariantes

Il y a une prise de conscience sur les effets du changement climatique. En effet, celui-ci augmentera la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles et les chocs liés à la météo, les coûts financiers induits par ces catastrophes et l'impact négatif sur les moyens d'existence des plus pauvres et des plus vulnérables, mais également les pauvres transitoires, avec des implications à long terme pour le développement humain (Bastagli, 2014 ; Browne, 2014 ; Ramos *et al.*, 2012 ; La Rosa, 2015 ; GHA, 2014, 2015 ; Slater et Bhuvanendra, 2013). L'intérêt a été dicté au travers d'expériences dans des crises cycliques, à évolution lente comme la sécheresse, mais cela peut également s'appliquer dans les pays frappés par des chocs climatiques récurrents (Slater et Bhuvanendra, 2013). Les pays courant un risque de crise élevé du fait de leur fragilité politique ou de leur vulnérabilité environnementale sont aussi reconnus pour être les plus pauvres, avec une pauvreté chronique tenace et une capacité propre d'y répondre limitée les rendant tributaires d'une aide humanitaire récurrente. C'est ainsi que neuf des 20 premiers pays bénéficiaires de l'aide humanitaire entre 2003 et 2012 (Afghanistan, Zimbabwe, Irak, Tchad, Soudan, République démocratique du Congo (RDC), Éthiopie, Myanmar et Haïti), sont les 20 pays classés en bas du Global Adaptation Index développé par l'University of Notre Dame (ND-GAIN) en termes de vulnérabilité aux changements climatiques et la capacité à y faire face (GHA, 2014).

4.1.2 Limites de l'approche actuelle dans la réponse aux crises, et implications

La programmation annuelle d'urgence réactive n'est plus la manière appropriée pour répondre aux crises saisonnières prévisibles telles que les sécheresses, pour lesquelles un programme de solutions prévisibles répondrait mieux à leurs problèmes (Holmes et Bastagli, 2014). Les évaluations de l'Inter-Agency Standing Committee (IASC) sur la crise liée à la sécheresse de 2011 dans la Corne de l'Afrique, concluent que rompre le cycle de vulnérabilité chronique aux sécheresses et aux autres crises dépendait d'un renforcement des liens entre les objectifs humanitaires et ceux liés au développement (Paul *et al.*, 2012 ; Sida *et al.*, 2012 ; Slim, 2012). La famine de 2011 dans la Corne de l'Afrique vit émerger de nouveaux engagements sur les mesures d'action précoces pour répondre aux signes avant-coureurs dans un effort plus global visant à renforcer la résilience (GHA, 2015) Les experts soulignent le rapport qualité / prix d'une telle réponse précoce, celle-ci s'avérant moins coûteuse en termes de coûts financiers directs et d'impact sur le développement et la croissance nationale à plus long terme (GHA, 2014 ; Hobson et Campbell, 2012 ; Pelham *et al.*, 2011 ; Poole, 2015). L'étude du DFID sur l'économie d'une intervention précoce et d'une résilience dans cinq pays - Kenya, Éthiopie, Mozambique, Niger et Bangladesh - montrait le potentiel pour des économies considérables dans tous les pays, et ce grâce à la mise en place de réponses précoces et d'une capacité de résilience (Cabot Venton, 2013 ; Poole, 2014).

Les solutions en amont et le développement d'une plus grande résistance aux crises impliquent une anticipation, une atténuation et une réponse aux risques naturels dans les interventions de développement (Pelham *et al.*, 2011). Une grande partie de la documentation conclut que les fonds humanitaires, les ressources intérieures et l'aide au développement par le financement doivent tous avoir un but commun (GHA, 2015 ; Maxwell *et al.*, 2008 ; Pelham *et al.*, 2011 ; Poole, 2015 ; Scott, 2015). L'étude du DFID sur l'aspect économie d'une réponse précoce préconisait une évolution vers un financement humanitaire pluriannuel, un financement de mécanismes apportant une réponse précoce et le développement d'interventions à plus long terme (Cabot Venton, 2013).

Cela a entraîné de multiples discussions et actions pour adopter une approche plus holistique dans la gestion des crises, y compris la programmation autour du concept de « résilience » réunissant le développement, la RCC et les acteurs humanitaires pour venir en aide aux personnes en cas de crise (Bastagli, 2014 ; Mosel et Levine, 2014 ; La Rosa, 2015). La Communication de 2012 de l'UE sur la Résilience et le Plan d'Action 2013 de l'UE sur la Résilience ont réaffirmé la nécessité d'analyses et d'interventions supplémentaires et conjointes pour prévenir et atténuer plus systématiquement les catastrophes (La Rosa, 2015). La communauté humanitaire semble également se rapprocher d'un consensus sur la nécessité d'une intervention menée à l'échelle nationale (Poole, 2015).

4.1.3 Mise en place opérationnelle au moyen de la protection sociale

La protection sociale comme levier pour intégrer le développement et l'intervention humanitaire est conceptuellement attrayante pour plusieurs raisons :

- **La protection sociale comme outil de réduction des risques en superposition avec une solution humanitaire** : nous avons pu voir dans les sections 2 et 3 que la protection sociale est primordiale pour les populations pour gérer les risques de crises, y compris les chocs climatiques actuels et futurs. L'utilisation *a posteriori* de la protection sociale est très similaire à l'intervention humanitaire ; leurs chevauchements ont été étudiés comme indiqué précédemment (voir également Burton, 2014 ; Holmes et al. 2011 ; Bastagli 2014 ; Pelham et al., 2011 ; Slater et al., 2011). Durant ces 10 dernières années, de nombreuses demandes ont été faites pour une intégration plus importante de la protection sociale, de l'adaptation au changement climatique et de la RRC. Le rapport Stern (2006) proposa l'intégration de considérations relatives au changement climatique dans les actions liées au développement et désigna la protection sociale comme un élément clé de l'adaptation au changement climatique. Depuis lors, la Banque Mondiale, le Programme Alimentaire Mondial, l'Organisation Alimentation et Agriculture (FAO) et le DFID ont tous adopté des politiques, des stratégies ou des documents de travail encourageant l'intégration de ces concepts (Vincent et Cull, 2012 ; La Rosa, 2015).
- **Modalités et systèmes communs** : Dans les pays à faible revenu, les modes de transfert de trésorerie (et alimentaire) sont communs à l'aide matérielle pour les ménages affectés par la catastrophe et à la protection sociale destinée aux ménages souffrant de pauvreté chronique. Ils fournissent un outil commun pour une transition en douceur de l'assistance en temps normal à celle apportée en période de crise (Gairdner *et al.*, 2011 ; GHA, 2015 ; Ramos *et al.*, 2012 ; La Rosa, 2015 ; Maunder *et al.*, 2015). L'architecture des programmes de protection sociale pour la gestion des transferts à long terme peut être utilisée dans les cas d'urgence pour une réaction plus rapide, pro-active, plus adaptable, et donc plus efficace (Slater et Bhuvanendra 2013 ; Maunder *et al.*, 2015)
- **Expérience précédente** : McCord (2013a) explique que l'intérêt porté par la Banque Mondiale à la protection sociale avec intervention humanitaire découle des leçons tirées des crises financières précédentes (la crise financière asiatique de 1997-99 et la crise latino-américaine de 1998-1999), qui ont montré que les pays ayant mis en place des programmes ou des

organismes de filet de sécurité permanent étaient mieux armés pour adapter la protection sociale en fonction de ces crises.

- **La couverture des programmes de protection sociale** : Au cours des dernières années, de nombreux pays à faible revenu, y compris ceux qui sont touchés par des catastrophes régulières, ont investi dans des programmes nationaux de protection et de sécurité sociales. Les décideurs considèrent de plus en plus les filets de sécurité comme un instrument de base pour réduire la pauvreté et la gestion du risque (OIT, 2014 ; La Rosa, 2015 ; Maunder *et al.*, 2015 ; Slater et Bhuvanendra, 2013 ; Banque mondiale, 2015b). Un examen des 10 pays ayant eu, selon ECHO, le plus besoin de fonds d'urgence et de bons de transferts au cours des trois dernières années a révélé que les deux tiers d'entre eux avaient, sous une forme ou sous une autre, un filet de sécurité pour gérer la pauvreté à long terme (Maunder *et al.*, 2015). Fournir une assistance en cas de crise par le biais de ces systèmes permet aux gouvernements nationaux d'assumer la responsabilité de la réponse aux besoins de leurs citoyens, offrant ainsi une stratégie de sortie à moyen terme pour l'aide humanitaire (Maunder *et al.*, 2015).

4.2 Définition de la protection sociale réactive aux crises

Alors que la documentation n'a pas de définition commune de la protection sociale réactive aux crises, la recherche sur les liens potentiels entre la protection sociale, la RRC, l'adaptation au changement climatique et l'action humanitaire a élaboré des définitions connexes qui sont applicables ici. McCord (2013b) indique que, dans le contexte de la crise financière, la discussion au sein de la communauté des bailleurs a été centrée sur la fourniture d'une protection dite « prêt-aux-crisis ». La préparation aux crises est définie comme,

« La mesure d'après laquelle la mise en place d'une protection sociale existante ou prévisionnelle peut répondre aux besoins anticipés des populations vulnérables résultant de l'impact d'un choc endogène ou exogène affectant négativement les moyens d'existence et le marché du travail » (McCord, 2013b).

McCord conceptualise cette préparation aux crises comme suit :

1. savoir si la conception et la mise en œuvre des modalités de programmes existants peuvent s'adapter à de rapides modifications des critères d'éligibilité.
2. savoir comment de nouveaux instruments peuvent être introduits facilement et rapidement.
3. selon les plans en place prévus pour protéger les aides budgétaires afin de pourvoir à la protection sociale existante.
4. les plans en place pour augmenter la fourniture de protection sociale.

Ceci pourrait également être appliqué aux catastrophes naturelles. La terminologie de la Banque Mondiale, « protection sociale réactive au climat », est un concept comparable (Kuriakose *et al.*, 2012). Il présente quatre caractéristiques de conception de la protection sociale qui tiennent compte des impacts négatifs du changement climatique : (i) des programmes évolutifs et flexibles ; (ii) le ciblage intelligent face au climat, y compris la capacité de faire la distinction entre les pauvres chroniques et ceux qui sont susceptibles de souffrir de pauvreté transitoire à la suite de chocs climatiques ; (iii) les investissements qui renforcent la résilience et la capacité d'adaptation ; et (iv) la promotion de la capacité institutionnelle pour la gestion des risques climatiques. Les composants (i) et (ii) sont identiques à ceux de la protection sociale réactive aux crises tels que décrits ci-dessous.

Un aperçu de la documentation met en évidence la convergence de certains éléments clés que l'on peut aussi attendre de programmes ou de systèmes de protection sociale réactive aux crises.

Type de protection sociale : les commentateurs sont quasi-unanimes sur le fait que dans les contextes de pays à faible revenu, l'aide sociale - tout particulièrement les transferts sociaux - demeure de loin celle ayant la plus grande utilité (Slater et Bhuvanendra, 2013 ; Slater *et al.*, 2015 ; McCord, 2013a). Dans ce cadre, certains estiment que les transferts inconditionnels en espèces représentent la forme la plus appropriée dans un contexte de crise, car ils sont faciles à augmenter et à diminuer, relativement simples à administrer, et peuvent être politiquement acceptables (IEG, 2011; McCord, 2013a). Les politiques actives du marché du travail ont une application limitée dans les pays à faible revenu, car seule une petite minorité de la population a un emploi officiel (McCord, 2013a). L'étude d'une extension des services sociaux, tels que le soutien de l'emploi social, est quasi-inexistante dans la documentation et mérite de plus amples recherches. Alors que l'assurance sociale contributive est reconnue comme un puissant outil de réponse aux crises, les niveaux de couverture et de prestations sociales dans les pays à faible revenu sont si bas qu'ils en limitent les bienfaits potentiels et actuels. En 2010 au Kenya, par exemple, les régimes contributifs couvraient environ 1 % de la population totale et principalement ceux employés dans le secteur officiel (Slater et Bhuvanendra, 2013).

Une intervention adaptable en cas d'urgence : Une des caractéristiques clé des programmes de protection sociale réactive aux crises est leur « évolutivité », ce qui implique qu'ils peuvent rapidement étendre la couverture en cas de crise et réduire celle-ci par la suite (Kuriakose *et al.*, 2012 ; Pelham *et al.*, 2011). Il y a un consensus sur les différentes manières dont les programmes de protection sociale (tout particulièrement les programmes de transferts sociaux) peuvent évoluer dans le cas d'une intervention humanitaire (Bastagli 2014 ; Cherrier, 2014b ; La Rosa, 2015). Le rapport initial de la présente étude résume ces dernières dans une typologie répartie en cinq parties (Oxford Policy Management, 2015a) :

1. **l'expansion verticale :** augmentation de la valeur des prestations ou de la durée d'un programme existant pour les bénéficiaires existants.
2. **l'expansion horizontale :** l'ajout de nouveaux bénéficiaires à un programme existant.
3. **l'adossement :** se servir du cadre administratif d'un des programmes de protection sociale pour fournir une assistance, mais exécuter un programme réactif aux crises de manière distincte.
4. **l'alignement implicite :** instaurer un système humanitaire parallèle qui s'aligne au mieux avec un programme de protection sociale actuel ou éventuel.
5. **le recentrage :** en cas de coupes budgétaires, ajuster le programme de protection sociale pour recentrer l'aide sur les groupes désignés comme étant les plus vulnérables aux crises. On pourrait considérer cela comme étant une « stratégie d'austérité ».

Les deux premières, en réalité les plus communes, mettent l'accent sur une extension rapide de la couverture en question.

Caractéristiques de stratégie pour la conception et la mise en œuvre : trois aspects déterminent l'efficacité de la protection sociale réactive aux crises covariantes : la rapidité, l'adaptabilité et l'adéquation des ressources (Holmes et Bastagli 2014 ; La Rosa, 2015). Les caractéristiques de stratégie gagnante incluent l'intégration de considérations liées au climat et aux risques de catastrophes dans la planification et dans la conception des programmes de protection sociale ; de liens vers un système d'alerte précoce préétabli ; de registres centraux pour le ciblage, la vérification et le décaissement ; de coordination par un organisme central unique ; de mise en commun et de lissage des fonds des bailleurs nécessaires aux filets de sécurité pour permettre aux gouvernements de se préparer aux crises en amont et de mettre en place des systèmes ; et de l'établissement d'accords de partenariat novateurs, incluant des intervenants publics, privés et non étatiques (Browne, 2014 ; Corne de l'Afrique, 2015 ; Hillier et Dempsey, 2012 ; La Rosa 2015, McCord, 2013b).

Liens vers la RRC et adaptation au changement climatique : la protection sociale réactive aux crises, se concentrant sur l'intervention *à posteriori* et la récupération après la crise, est un complément aux actions de protection sociale adaptative et à la création des capacités de gestion des risques (prévention et atténuation) *ex ante* (Browne, 2014 ; Kuriakose *et al.*, 2012 ; Vincent et Cull, 2012).

4.3 Sujets de réflexion

Alors que l'existence même d'une réponse aux crises covariantes grâce à des systèmes de protection sociale est convaincante, la documentation pointe du doigt un certain nombre de questions à prendre en compte pour évaluer la faisabilité et l'adéquation de ces liens.

4.3.1 L'application des principes humanitaires

Les acteurs de la protection humanitaire et sociale ne partagent pas nécessairement les mêmes objectifs, mandats, valeurs, règles et procédures. Le rôle central des gouvernements nationaux dans les programmes de protection sociale signifie que des motivations politiques peuvent influencer des caractéristiques de conception telles que le ciblage, tandis que de tels programmes peuvent répondre à des conditions jugées inappropriées en cas d'urgence par les humanitaires. De nombreux chercheurs en concluent que les humanitaires doivent se demander si leur engagement dans un système de protection sociale national ne risque pas de compromettre les principes humanitaires d'impartialité et d'indépendance (Maunder *et al.*, 2015 ; Mosel et Levine 2014 ; Slater *et al.*, 2015 ; Slater et Bhuvanendra, 2013).

4.3.2 Le rôle de la nature et de l'ampleur de la crise

Les crises covariantes varient dans leur fréquence, leur prévisibilité, leur vitesse d'apparition, leur ampleur et leur durée. Certaines, comme les crises alimentaires à évolution lente, sont cycliques et peuvent être anticipées, ce qui n'est pas le cas de crues soudaines, par exemple. Certaines crises nécessitent des interventions qui sont plus en ligne avec les systèmes existants de protection sociale que d'autres (Bastagli, 2014). Les conséquences de certaines crises (catastrophes, conflits) peuvent également limiter la capacité du système à produire ses effets. Maunder *et al.* (2015) soulignent que dans les interventions humanitaires, l'analyse du marché est souvent un facteur clé dans le choix du mode d'intervention, car la crise peut déstabiliser les marchés et mener à la hausse les prix des matières premières.

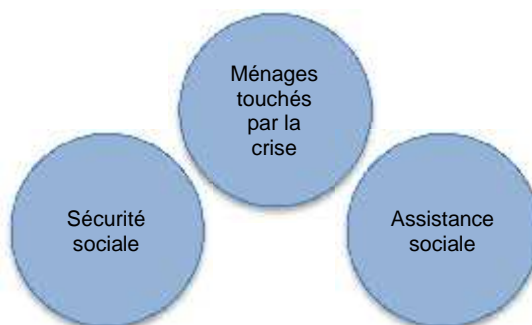
4.3.3 Ciblage et couverture

On ne peut présumer que les bénéficiaires d'un programme de protection sociale seront également ceux qui auront besoin d'assistance suite à une crise covariante, soit en raison de la couverture géographique du programme par rapport aux zones sinistrées soit parce que les bénéficiaires attirés de la protection sociale ne sont pas les plus touchés par la crise (Bastagli, 2014 ; Humanitarian Futures Programme, 2014 ; Kuriakose *et al.*, 2012 ; la Rosa, 2015 ; McCord, 2013a, 2013b ; Slater et Bhuvanendra, 2013 ; Slater *et al.* 2015). (voir

Graphique 2) Dans les pays à faible revenu, les transferts monétaires ne bénéficient que rarement aux pauvres en âge de travailler. En outre, la couverture n'est souvent disponible que pour une fraction des plus pauvres. Il existe donc un risque que, en se concentrant sur le soutien des nombreuses formes de protection sociale existantes, « l'expansion verticale » telle que décrite ci-dessus dans le cadre du Oxford Policy Management (2015a) passe à côté des ménages les plus affectés. En revanche, si une « expansion horizontale » est proposée à de nouveaux bénéficiaires,

cela peut provoquer des tensions pour déterminer « qui est le plus vulnérable ? », mais aussi « quelle vulnérabilité est la plus importante », et si la vulnérabilité doit être mesurée en termes de détérioration absolue ou relative (McCord, 2013a).

Graphique 2 Les différences entre les ménages touchés par les crises et ceux qui reçoivent la protection sociale



Source : McCord (2013a).

Selon les typologies énumérées à la section 4.2, les formes les plus souples de protection sociale réactive aux crises, selon lesquelles les interventions humanitaires sont élaborées séparément, mais se superposent aux systèmes administratifs du secteur de la protection sociale ou se rangent aux côtés d'un système parallèle, peuvent être moins confrontées aux tensions inhérentes à la détermination de leur couverture. Néanmoins, dans le cas des zones non desservies géographiquement, il peut y avoir un manque d'infrastructures, qu'il s'agisse de systèmes de livraison ou de ciblage, nécessaires pour adapter le programme, tandis que dans le cas où l'on gère de nouveaux cas sociaux dans un espace donné, les défis sont liés à la capacité administrative à aider des ménages supplémentaires et aux risques de confusion entre les bénéficiaires existants et les nouveaux.

4.3.4 Les systèmes d'exploitation

Le changement d'échelle rapide et efficace d'un programme en cas d'urgence exige que le ciblage, l'enregistrement et, le cas échéant, les systèmes de paiement puissent identifier, inscrire et effectuer des transferts ou fournir rapidement d'autres services pertinents pour les populations touchées par la crise. Cette gestion de la protection sociale réactive aux crises est un véritable défi (Bastagli, 2014 ; Bastagli et Holmes, 2014 ; Humanitarian Futures Programme, 2014 ; Kuriakose *et al.*, 2012 ; La Rosa, 2015 ; McCord, 2013a ; Slater *et al.*, 2015). Les commentateurs soulignent l'importance de la préparation, d'avoir des systèmes en place pour prendre la mesure de l'intervention face à la crise, et pour permettre une prise en compte de l'évolution possible du programme à long terme dès sa conception. Comme Slater et Bhuvanendra (2013) le soulignent, dans les pays à faible revenu, la capacité des systèmes à offrir une protection sociale, et donc à mettre en œuvre une intervention efficace face aux crises, est probablement limitée.

Le calendrier des procédures de passation des marchés et de financement affecte la mise en œuvre. Les systèmes de protection sociale réactive aux crises doivent être conçus avec des plans spécifiques quant à la manière de fournir des ressources en cas d'urgence (Kuriakose *et al.*, 2012 ; Pelham *et al.*, 2011). La documentation souligne régulièrement la possibilité de lier la protection sociale aux systèmes d'alerte précoce et au développement de déclencheurs, tels que ceux basés sur des indices météorologiques, et aux besoins de financement pour les imprévus et les risques (Kuriakose *et al.*, 2012; Slater *et al.*, 2015).

McCord (2013a) observe qu'une des principales préoccupations de la documentation est de savoir comment réduire l'étendue des programmes post-crise une fois que celle-ci est en place, ce qui met en évidence la nécessité d'un processus de sortie.

4.3.5 Types de systèmes de protection sociale dans des contextes de fragilité et de conflit

La maturité d'un système national de protection sociale est indépendante du degré de fragilité ou de conflit d'un État. En général, dès que l'insécurité augmente, les activités à plus court terme de protection sociale de protection, caractérisées par de faibles contributions et capacités d'exécution et un temps plus court pour en voir l'impact, peut apparaître comme plus pertinentes (Mitchell Smith, 2011). Celles-ci peuvent davantage être définies comme une intervention humanitaire que comme faisant partie d'un système de protection sociale à long terme. Dans certains pays qui ont été confrontés à un conflit ou à une fragilité prolongée extrêmes, et où il y a une incapacité du gouvernement national à fournir les fonctions de base, les systèmes de protection sociale gérés par l'État n'existent tout simplement pas. La Somalie fait partie de ces exemples où le système de protection sociale naissante est en grande partie entrepris par les agences humanitaires. Pendant que les contextes précaires se stabilisent, les opportunités pour soutenir les programmes de protection sociale à long terme peuvent se développer. Cependant, l'association entre le statut de « FCAS » (les États fragiles ou touchés par un conflit) et la maturité du système de protection sociale est loin d'être simple, puisque qu'il existe des systèmes de protection sociale sophistiqués dans des pays qui ont ensuite connu le conflit ou la fragilité, notamment à travers des bouleversements politiques.

Lorsque les interventions de protection sociale existent dans les pays FCAS, celle-ci peuvent répondre à tous les critères de prévention, de protection, de promotion et de rôles de transformation tels que décrits dans Devereux et Sabates-Wheeler (2004), et peuvent faciliter la réhabilitation et la restauration des moyens de subsistance après la fin des conflits (Scott, 2012). Ovadiya *et al.* (2015) constatent que les pays FCAS ont tendance à davantage mettre l'accent sur l'aide sociale que sur tout autre type de protection sociale. Dans l'ensemble des 36 États fragiles étudiés, il y a une nette tendance vers les transferts monétaires, les programmes HIMO et les programmes de développement des compétences / soutien au travail autonome, et un maintien du soutien aux services communautaires.

4.3.6 Conséquences pour les décideurs

Pour réussir, il est essentiel de résoudre les problèmes de coordination entre les nombreux acteurs (Kuriakose *et al.*, 2012 ; La Rosa, 2015 ; Maunder *et al.*, 2015 ; McCord, 2013a ; Slater et Bhuvanendra, 2013 ; Slater *et al.* 2015). La protection sociale réactive aux crises réunit la protection sociale, l'intervention humanitaire et les domaines thématiques de RRC des gouvernements, des bailleurs et des ONG qui ont traditionnellement opéré comme des disciplines techniques distinctes, tiré sur des lignes de financement distinctes, se sont concentré sur des niveaux de risques et de groupes cibles différents et (au sein du gouvernement) ont rapporté à des ministères différents et non coordonnés.

L'assistance auprès des bailleurs sera essentielle pour combler les lacunes dans les pays aux ressources limitées, dont la plupart des États fragiles et à faible revenu. La question relative à l'apport d'un financement à contre cycle en cas de crise systémique nécessite une certaine réflexion (Kuriakose *et al.*, 2012). Apporter une réponse humanitaire à travers le financement d'un système de protection sociale peut être un défi pour les bailleurs : il se peut que les arrangements financiers nécessitent d'être plus souples, que l'on doive réduire les séparations entre les flux de financement humanitaires et ceux préposés au développement et, dans certains cas, qu'il y ait de nouvelles réglementations (Hinds, 2015 ; Programme d'aide humanitaire, 2014 ; Maunder *et al.*, 2015 ; Mosel et Levine, 2014). Par exemple, ECHO est actuellement incapable d'effectuer des versements par le biais de systèmes gouvernementaux (Maunder *et al.*, 2015).

4.4 Conclusions

- Il y a une large reconnaissance de l'augmentation de la fréquence et de la gravité des crises. Il est également reconnu que l'approche actuelle doit être adaptée pour faire face aux crises humanitaires avec, notamment, une plus grande harmonisation des travaux humanitaires et de développement tendant vers un objectif commun. La protection sociale réactive aux crises offre un levier pour intégrer ces deux domaines.
- L'intérêt principal d'une protection sociale réactive aux crises découle des éléments communs de la conception et de la mise en œuvre d'un instrument de protection sociale particulier, à savoir les programmes de transferts sociaux, et des programmes d'aide matérielle (argent et nourriture) dans le cadre de l'intervention humanitaire et du fait que les programmes de transferts sociaux participent à la création de nouveaux systèmes de protection sociale dans les pays à faible revenu. Néanmoins, il sera important d'appréhender les meilleures pratiques ou les leçons tirées de l'utilisation d'autres instruments de protection sociale pour répondre aux besoins humanitaires.
- Selon la documentation, la principale fonction d'un tel système est sa capacité d'adaptation en réponse aux nouveaux besoins. Ceci a des conséquences importantes pour les systèmes opérationnels de protection sociale, notamment pour les systèmes de ciblage et de livraison, et en ce qui concerne la capacité des institutions en charge de la gestion, la disponibilité et le déblocage des fonds. D'autres questions incluent l'application des principes humanitaires. Alors que le concept est attrayant, ces questions doivent être soigneusement étudiées si l'on souhaite que les programmes de protection sociale soient un levier efficace pour fournir une aide d'urgence. Il est nécessaire de mieux comprendre les contraintes de fabrication de systèmes de protection sociale réactive aux crises et les conditions sous lesquelles celle-ci demeure une option appropriée et économique pour apporter une aide humanitaire.

Plusieurs documents soulignent que la protection sociale réactive aux crises reste, pour la plupart, un concept à tester, et qu'il existe encore très peu de preuves, en particulier dans les pays à faible revenu et les États fragiles (Bastagli et Holmes, 2014 ; Browne, 2014 ; La Rosa, 2015 ; Maunder *et al.* 2015). La section 7 étudie les éléments de preuve disponibles à ce jour. La présente étude vise à contribuer à combler ce manque de preuves.

5 Financement de la protection sociale réactive aux crises

Les interventions en cas de crises peuvent être financées soit par les gouvernements nationaux, soit avec l'aide internationale ; elles peuvent utiliser les fonds mis de côté pour l'aide humanitaire ou pour des programmes de développement régulier. Si les gouvernements nationaux ont des ressources suffisantes et la capacité à faire face au défi, toutes les crises n'appellent pas nécessairement à l'aide humanitaire internationale. Les lacunes dans les données signifient qu'il est impossible de calculer la valeur de l'intervention humanitaire nationale, mais certaines évaluations nationales montrent que celles-ci peuvent être importantes (GHA, 2014). Cependant, de nombreux pays touchés plusieurs fois par la crise ont une faible capacité nationale d'intervention (mesurée par la faiblesse des dépenses du gouvernement par habitant avec peu de perspectives de croissance), ce qui implique que les interventions internationales sont importantes (GHA 2014, 2015). Par exemple, 35 % de l'aide humanitaire totale en 2012 est allé dans des pays où les dépenses publiques sont inférieures à 500 \$ ppp par citoyen par an. Cela comprend l'Ethiopie, la RDC, le Niger et le Mali. Pour beaucoup de ces pays, cela découle d'une combinaison de crises à long terme et / ou récurrentes, d'une pauvreté chronique et d'une capacité intérieure limitée, plutôt que du type de crise, ce qui conduit à une certaine dépendance à l'égard de l'aide internationale.

Cette section résume les tendances récentes dans le financement de l'action humanitaire, y compris à travers des canaux officiellement signalés ainsi que d'autres canaux de financement qui émergent, les bénéficiaires les plus courants de fonds humanitaires et les types de crises les plus susceptibles d'être financés. Elle résume également les tendances récentes dans le financement de la protection sociale avant d'échanger sur les implications possibles de ces tendances pour la protection sociale réactive aux crises.

5.1 Tendances dans le financement international des interventions humanitaires

Le financement humanitaire est simplement défini comme étant les ressources financières destinées à l'aide humanitaire (définies à leur tour dans la section 3.2 ci-dessus). Les bailleurs qui ont adhéré aux bons principes de donation humanitaire, devraient allouer des fonds sur la base des besoins aux bénéficiaires déterminés à fournir l'action humanitaire fondée sur ces principes, avec une flexibilité de financement largement acceptée pour permettre une action humanitaire impartiale et active (Poole, 2015). Pourtant, le financement du système d'intervention internationale est tributaire du financement et de la politique internationale et il est reconnu que celui-ci n'a pas fonctionné au cours des dernières années (GHA, 2014, 2015 ; HERR, 2011 ; Hobson et Campbell, 2012 ; Poole 2015). Les études les plus récentes parmi les Rapports Mondiaux d'Aide Humanitaire (GHA), ont souligné plusieurs tendances et défis dans le système international d'intervention c, qui paraissent pertinentes pour cette recherche car elles ont des conséquences sur la facilité à mettre en place les interventions en cas de crises. Le rapport GHA détaille le niveau de financement humanitaire requis et le montant levé, les principales sources de financement, les mécanismes d'acheminement des fonds et les domaines de dépenses.

Les interventions internationales commencent par le lancement par l'ONU et / ou par la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) d'un appel, généralement à la demande des gouvernements nationaux concernés et sur la base d'un rapport de situation qui confirme les besoins humanitaires (OCHA, 2004). Les réponses aux appels humanitaires sont optimisées grâce à des mécanismes qui incluent tous les gouvernements relevant de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) , du Comité d'Aide au Développement (CAD) et des institutions de l'Union Européenne (UE) ; le Fonds Central d'Intervention d'Urgence (CERF) des Nations Unies ; le mouvement de la Croix-Rouge ; et l'aide

d'autres gouvernements non membres du CAD et de bailleurs privés, y compris des groupements d'ONG et d'organisations caritatives comme le Disasters Emergency Committee 1 (GHA, 2014). Le financement se fait à partir des bailleurs vers les pays bénéficiaires à travers des chaînes de transaction différentes en taille et en complexité. Le plus souvent, les bailleurs allouent la majeure partie de leur financement aux organismes des Nations Unies qui sous-traitent à des ONG internationales et nationales (Cabot Venton *et al.*, 2015; GHA, 2014).

5.1.1 L'évolution du financement humanitaire

L'augmentation de la fréquence, la gravité et la nature prolongée des crises et des niveaux de déplacements forcés, ainsi que le coût croissant de l'aide internationale, ont pour résultat un écart grandissant entre le niveau des besoins humanitaires et les ressources internationales. À titre d'exemple, en 2003, le système international d'interventions est venu en aide à 30 à 40 millions de personnes alors qu'en 2013 ce chiffre est passé à 50-70 millions (Poole, 2015). Alors que 2013 et 2014 représentent des années sans précédent en terme de volume d'aide à effet de levier en intervention humanitaire internationale, le financement est inégal et les besoins n'ont pu être satisfaits durant les deux années (GHA 2014, 2015 ; OCDE 2015). En 2014, on estime que 24,5 milliards \$ ont été alloués pour l'aide humanitaire internationale, soit une augmentation de 19 % par rapport aux 20,5 milliards \$ déboursés en 2013, et nettement supérieurs à la moyenne de 18,9 milliards \$ pour la période de 2009 à 2013. Environ la moitié de cette somme, soit 12 milliards \$, a été distribuée en réponse aux appels coordonnés par les Nations Unies, tandis que le reste a été transféré via la Croix-Rouge et le Croissant Rouge, Médecins sans Frontières et d'autres organismes humanitaires, ou directement aux gouvernements des pays touchés. Malgré l'augmentation du financement global, les appels coordonnés de l'ONU n'ont pu obtenir que 61 % de leurs besoins totaux de financement, avec de grandes variations dans le financement des différents appels.

5.1.2 Provenance des fonds

Sur les 24,5 milliards \$ d'aide humanitaire internationale en 2014, trois quarts, soit 18,7 milliards \$ provenaient de gouvernements, tandis que le quart restant, soit 5,8 milliards \$ provenaient de sources privées (GHA, 2015). Les États-Unis ont fourni une aide beaucoup plus importante en comparaison avec les autres gouvernements, jusqu'à environ 6 milliards \$, ou 32 % du financement gouvernemental mondial, suivis par le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède qui ont chacun donné autour de 1 à 2 milliards \$. Ces pays ont donné le total le plus important pour la période allant de 2004 à 2014. En 2014, les gouvernements européens et nord-américains ont donné la plupart de l'aide financière gouvernementale (83 % du total), bien que bailleurs issus du Golfe et de l'Arabie Saoudite en particulier, soient de plus en plus importants. Les sources privées qui ont donné le restant de la contribution sont : des individuels, des trusts, des fondations et des sociétés (GHA, 2015). Tout comme pour le financement gouvernemental, leurs contributions en 2014 montraient également une augmentation significative sur les années précédentes.

La mise en place d'une réponse coordonnée et d'une couverture équitable du financement humanitaire au sein d'un ensemble plus diversifié de bailleurs internationaux est un réel défi. Les bailleurs internationaux traditionnels communiquent rarement avec des réseaux tels que les diasporas et les organisations religieuses et commerciales, ce qui limite les possibilités pour les bailleurs de réfléchir à la meilleure répartition de leurs contributions (Poole, 2015).

5.1.3 Qui reçoit des fonds internationaux d'intervention

Les gouvernements nationaux et d'autres acteurs nationaux rencontrent des obstacles pour accéder aux fonds d'intervention des bailleurs du CAD, soit 29 pays qui ensemble fournissent

environ 90 % de toute l'aide gouvernementale. Leurs fonds transitent en grande partie par des agences de l'ONU. La quasi-totalité de l'aide humanitaire internationale reçue entre 2009 et 2013 a été perçue par près des deux tiers des organisations multilatérales par le biais des Nations Unies (GHA, 2014, 2015). D'autres bénéficiaires de premier niveau étaient les ONG (19 %) et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (9 %), dont 8 % seulement au secteur public. Les chaînes de transmission de financement et de sous-traitance entre les bailleurs et les éventuelles organisations d'exécution rajoutent des strates de coûts (Cabot Venton *et al.*, 2015 ; Poole, 2015).

Une faible proportion des fonds acheminés par les agences de l'ONU est affectée à des « fonds humanitaires mis en commun » gérés par l'ONU. En 2014, ceux-ci représentaient 1,1 milliards \$, soit 4 % de l'aide humanitaire internationale. Ces dons de fonds multilatéraux mis en commun proviennent de nombreux pays. Ils visent à permettre une intervention plus rapide face aux catastrophes soudaines et peuvent, par ailleurs, combler les différences provoquées par les préférences des bailleurs (Kellett et Peters, 2014). Les trois fonds communs humanitaires sont le CERF, un fonds mondial, les Fonds d'Intervention d'Urgence et Les Fonds Humanitaires communs qui ont été mis en place dans certains pays.

- **CERF** : créé en 2006 pour permettre une aide humanitaire en temps réel, uniquement pour les agences de l'ONU et l'Organisation Internationale pour les Migrations. C'est surtout un service d'octroi de subvention, fournissant des fonds pour une intervention rapide ou des situations d'urgence insuffisamment financées ; il a également un petit service de prêt (Kellett et Peters, 2014). Selon une évaluation, il a été jugé réactif et rapide dans l'acheminement des fonds vers les agences de l'ONU et dans l'amélioration de la prévisibilité du financement pour les nouvelles situations d'urgence en dépit du fait que le processus d'attribution des fonds ait été moins clair (canal recherche, 2010 ; GHA, 2015).
- **Les Fonds d'Intervention d'Urgence** : parfois appelés Fonds d'Intervention Humanitaire, ils ont œuvré dans 20 pays depuis leur création en 1997, pour apporter un financement rapide et flexible aux ONG et aux agences des Nations Unies, afin de combler les différences critiques en cas d'urgence (Kellett et Peters, 2014). Ils sont relativement petits (100 000 \$ - 700 000 \$) et approvisionnent en grande partie les ONG. Ils n'ont pas été assez rapides et sont administrativement sous-financés au niveau national (Universalis, 2013).
- **Fonds Communs Humanitaires** : les fonds communs sont propres à chaque pays et sont destinés à fournir un financement précoce et prévisible, majoritairement aux ONG et agences des Nations Unies (bien que le délai entre la demande et l'approbation des subventions est estimé à six ou sept mois) (Channel Research, 2011). Ils opèrent uniquement dans cinq pays, tous ayant des opérations humanitaires en cours depuis longtemps : RDC, Somalie, Soudan, Soudan du Sud et la République Centrafricaine (Kellett et Peters, 2014).

Des raisons pratiques, historiques et politiques (en particulier dans les zones touchées par un conflit) expliquent pourquoi les gouvernements CAD transfèrent peu de fonds directement au secteur public des pays bénéficiaires. Les deux grandes contraintes qui ont fait que les gouvernements bailleurs ont montré une préférence croissante pour l'octroi de leurs plus grandes sommes d'argent à un petit nombre de partenaires de confiance des Nations Unies et d'ONG internationales durant la dernière décennie sont : d'abord la possibilité d'une programmation à la bonne échelle, ensuite le fait que ces organisations sont devenues « capables de répondre aux [...] exigences de responsabilisation » qui découlent d'un contrôle parlementaire croissant dans les pays bailleurs (Poole, 2015, p. 20). Dans certains cas, le gouvernement du pays est considéré comme incapable de remplir ses obligations envers ses citoyens ou peut être considéré comme l'instigateur de la crise (Harvey, 2009). Certains bailleurs le justifient en adhérant aux principes de neutralité et d'indépendance, ignorant les principes du Bon Bailleur Humanitaire et malgré les nombreux exemples qui témoignent de la possibilité d'y adhérer tout en travaillant avec les

gouvernements (GHA, 2015 ; Harvey 2009, 2010)⁵. Quelques bailleurs (ECHO, par exemple) ont des règlements qui limitent le financement direct des gouvernements (Mauder *et al.*, 2015). Les fonds provenant de bailleurs non membres du CAD et de sources privées sont plus susceptibles de se diriger vers les gouvernements nationaux (GHA, 2015 ; Poole, 2015). Entre 2009 et 2013, les gouvernements non membres du CAD ont transféré un cinquième de leur assistance humanitaire (soit 0,8 milliard \$) via le secteur public, en comparaison avec seulement 8 % des bailleurs du CAD de l'OCDE (GHA, 2015).

5.1.4 Quelles interventions face aux crises sont financées ?

Dans une période de demandes importantes et de ressources limitées, il est difficile de choisir où celles-ci doivent aller, et les bailleurs privilégient certaines crises par rapport à d'autres et répondent aux préférences institutionnelles. Même si un financement flexible est un pilier des principes du Bon Bailleur Humanitaire, entre 85 et 90 % des fonds provenant des bailleurs du CAD sont réservés à certaines crises ou secteurs (Scott, 2015). Il existe d'importantes variations entre les appels et la documentation indique clairement que les priorités de financement, les facteurs politiques et l'environnement public peuvent créer une répartition inégale de l'assistance. Celle-ci pourrait être résolue par une meilleure répartition des tâches.

- **Dans certains pays, les bailleurs préfèrent une intervention de secours prolongée sur plusieurs années.** Les 20 principaux bénéficiaires de l'aide humanitaire en 2013 ont perçu la majeure partie du montant total donné durant les dix dernières années et ce, principalement dans les milieux fragiles et touchés par le conflit. Peu ont connu des catastrophes soudaines (GHA, 2015). Ceci a pour résultat que des crises spécifiques sont constamment considérées comme prioritaires. Au cours des cinq dernières années, l'Afghanistan, la Somalie, le Soudan, l'Éthiopie, la Cisjordanie et la Bande de Gaza ont régulièrement figuré sur la liste des 10 principaux destinataires en raison des crises prolongées ou récurrentes alors que un certain nombre de « crises oubliées » au Népal, à Myanmar, en Inde, à Djibouti et en Algérie ont été reléguées à un niveau de priorité inférieur. Beaucoup d'entre eux sont des conflits de longue durée et des crises de réfugiés. Toutefois, en 2014, les crises oubliées incluaient des cas d'urgences et de catastrophes à évolution lente en Haïti, au Mali, en Mauritanie, au Burkina Faso et au Niger. La plupart des dépenses à long terme s'effectuent dans les pays ayant des niveaux de pauvreté élevés et des niveaux de dépenses gouvernementales faibles, soulignant ainsi le besoin d'un financement pluriannuel et de meilleurs liens avec le financement du développement. (GHA, 2014 ; Poole, 2015).
- **Il est généralement plus facile de récolter des fonds pour répondre aux catastrophes naturelles et aux pandémies que pour des crises économiques** (Marzo et Mori, 2012). Dans les crises complexes et liées à un conflit l'intervention est lente comparée aux cas de catastrophes naturelles, et ce en raison de facteurs tels que le manque d'accès, une couverture médiatique et une attention politique limitées et l'absence d'un événement déclencheur visible (Poole, 2015). Ce fut le cas en Somalie en 2011 et cela été largement critiqué (Bailey, 2013 ; Hillier et Dempsey, 2012). Les appels du Sud-Soudan, de la Syrie, de la République Centrafricaine et du Yémen sont restés sous-financés à plus de 50% six mois après leur lancement (GHA, 2014).
- **Ceci est particulièrement vrai pour les fonds de sources privées.** Les priorités pour les dépenses privées ne sont pas les mêmes que celles émanant des gouvernements bailleurs et tendent à se concentrer plus sur les crises naturelles soudaines (Ebola, les tremblements de terre, par exemple) que sur les crises chroniques à évolution lente et les conflits internes. En 2005 et en 2010, par exemple, on atteint des niveaux record de financement privé en

⁵ That is to "strengthen the capacity of affected countries and local communities to prevent, prepare for, mitigate and respond to humanitarian crises, with the goal of ensuring that governments and local communities are better able to meet their responsibilities and coordinate effectively with humanitarian partners."

réponse au séisme-tsunami de l'Océan Indien et au tremblement de terre de Haïti, alors que les bailleurs privés ont été les plus grands contributeurs humanitaires internationaux à répondre au Typhoon Haiyan de 2013. Un appel émanant du UK Disaster Emergency Committee (DEC) en réponse à une catastrophe naturelle déclenche trois fois plus qu'un appel lié à un conflit (GHA, 2014, 2015).

- **En période de fortes demandes, les fonds peuvent être détournés pour répondre aux besoins les plus visibles et vitaux**, réduisant ainsi le financement des crises chroniques. Cela fut le cas en 2010 lorsque les bailleurs ont répondu pour le séisme en Haïti et en 2014 en raison de l'ampleur de la crise des réfugiés en Syrie (Poole, 2015). En 2014, 57 % du financement était concentré sur cinq urgences aiguës de grande ampleur : la Syrie, la République Centrafrique, le Sud Soudan, l'Iraq et en réponse à Ebola (GHA, 2015).
- Enfin, la documentation suggère également qu'il existe un sous-financement systématique pour les activités de récupération, ainsi qu'un financement alloué aux États fragiles (Steets, 2011).

5.1.5 Quel montant est alloué aux interventions liées à la protection sociale ?

En section 3.2 ci-dessus, nous avons noté qu'une partie seulement des activités d'assistance humanitaire a trait aux activités qui cadrent avec la protection sociale. Les fonds ne sont pas assignés à des secteurs qui mettent en évidence la part des 25 milliards \$ d'aide internationale annuelle, ou d'intervention nationale non quantifiable en cas d'urgence, qui peut être qualifiée de « protection sociale ». En utilisant les critères du CAD de l'OCDE cité dans l'encadré 1, nous pourrions penser qu'elle couvre une partie des composants des « secours matériels » et de « l'aide alimentaire d'urgence ». À l'aide de la classification en 12 secteurs de l'ONU, nous pouvons exclure certains secteurs comme « l'action contre les mines », mais pouvons estimer que certaines parties des catégories comme « nourriture », « éléments non alimentaires et abris », et « multisectoriel » peuvent avoir une composante protection sociale (voir GHA, 2015 pour les catégories). Le GHA (2015, p.79) fait remarquer que,

Il reste difficile de savoir exactement quel montant est consacré à des activités spécifiques. Dans certains cas le financement est délibérément non affecté ou n'est tout simplement pas précisé dans les rapports. Dans d'autres cas, les activités ou les approches sont intégrées dans des programmes plus vastes, ce qui rend la visibilité plus difficile.

Le GHA (2015) cite la programmation des transferts d'espèces et la prévention des catastrophes et l'état de préparation en cas de survenue comme étant deux des trois principaux domaines transversaux où, compte tenu de leur nature multisectorielle, il existe un manque de données fiables sur qui dépense quoi. Plusieurs estimations de 2014 chiffrent à un peu plus de 200 millions \$ les transferts monétaires enregistrés au Service de Surveillance Financière des NU, OCHA, pour un budget total de 3,6 milliards \$ indiqué dans le Cash Learning Partnership (CaLP) Cash Atlas (GHA, 2015). Cependant, les nombreux programmes connus de transfert de fonds d'urgence à grande échelle, tels que les 600 millions \$ du Programme Alimentaire Mondial d'aide aux réfugiés syriens de 2014, n'apparaissent dans aucune base de données (GHA, 2015)

5.2 Tendances dans le financement de programmes de protection sociale

Les programmes de protection sociale sont financés soit au niveau national, via les impôts ou les cotisations salariales, soit par des sources extérieures, grâce notamment au soutien de bailleurs. Une caractéristique commune des pays à plus faible revenu est que l'impôt ne mobilise qu'une

petite partie de leurs revenus et qu'ils font face à de nombreux défis de politique fiscale (Moore 2013). La plupart restent tributaires des exportations de matières premières et s'appuient sur les taxes simples à collecter, comme la fiscalité du commerce international (UNRISD, 2010). Cela les rend vulnérables à une certaine volatilité des prix et à la détérioration des termes de l'échange observée ces dernières décennies, et tend à évincer les autres types d'imposition (Cherrier, 2015).

Dans beaucoup de ces pays, les financements externes représentant donc une importante, sinon la principale, source de financement de l'aide sociale (Banque mondiale, 2014). Dans les pays allant du Liberia et du Burkina Faso au Programme de Filet de Sécurité Productif (PSNP) en Éthiopie, au moins deux-tiers du financement des filets de sécurité sociale sont financés par les bailleurs (World Bank 2012, 2014). Les programmes sont de plus en plus intégrés dans le budget du gouvernement (comme c'est le cas au Kenya, au Lesotho, en Zambie par exemple) avec un financement gouvernemental en contrepartie, bien que la couverture reste faible pour la plupart d'entre eux (Banque mondiale 2014, ODI 2009 et 2013). La croissance récente et la possibilité de rationaliser les programmes de protection sociale existants peuvent apporter une opportunité de développement national de la protection sociale. Néanmoins, étant donné les niveaux actuels de couverture, ceci nécessitera tout de même de faire appel à des bailleurs extérieurs pour un financement à court et à moyen terme (Barrientos 2007 ; Niño-Zarazúa et al, 2010, 2011 ; ODI, 2009 ; Banque mondiale 2012).

5.3 Financement pour la RRC / les initiatives GRC

L'importance des investissements dans la prévention des catastrophes et dans la préparation a été reconnue en mars 2015, dans le cadre de Sendai pour la réduction des risques. Malgré cela, le financement de la RRC est limitée et fragmentée à travers les mécanismes de financement humanitaires, du développement et du changement climatique (Kellett et Caravani, 2013). Kellett et Peters (2014) citent neuf mécanismes de financement différents, qu'il s'agisse de fonds individuels, ou certains types de fonds nationaux ou les appels de fonds, qui permettent la préparation des financements, bien qu'aucun ne couvre toute la gamme de ce qu'ils appellent le « continuum de préparation » des activités de développement et humanitaires, de l'élaboration d'une législation pertinente au stockage de marchandises en cas d'urgence.⁶ Par ailleurs, tous les mécanismes de financement ne sont pas présents dans tous les pays.

L'analyse du financement de la RRC est limitée par le système actuel de comptabilité de l'aide. Le rapport plus complet sur le financement de la RRC relève qu'à part ces dernières années, le financement a été volatile et demeure une petite fraction de l'aide humanitaire (moins de 5 %); la Banque mondiale et le gouvernement du Japon sont les principales sources de financement, représentant plus de 50 % du financement total. Alors que les fonds sont distribués aux pays les plus vulnérables aux risques, ils restent concentrés sur un petit nombre de pays à revenu intermédiaire (Kellett et Caravani, 2013). La majorité des fonds va vers des pays ayant un organe de gestion des catastrophes nationales (GHA, 2015).

5.4 Mécanismes financiers pour la gestion des risques de catastrophe

Les interventions humanitaires, notamment par le biais des appels consolidés, sont souvent mises en place de façon significative après l'apparition des catastrophes. Pour incorporer l'imprévisibilité et l'incertitude des crises dans la programmation, il est reconnu que les outils de financement doivent s'adapter à l'évolution des contextes. L'idée d'avoir des fonds pour intervenir efficacement

⁶ Les exemples incluent le Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, et le UNDP Crisis Prevention and Recovery Thematic Trust Fund. Voir aussi les fonds communs énumérés à la section 5.4.3 ci-dessous.

en cas d'urgence, souvent intégrée aux programmes de développement incluant un « modificateur de crise » qui définit les circonstances dans lesquelles le programme passe d'un financement pour le développement à un financement humanitaire, est de plus en plus plébiscité comme un outil servant à évaluer le risque de financement (La Rosa, 2015). Le HSNP au Kenya et le PSNP en Éthiopie sont les deux exemples les mieux connus de programmes de protection sociale avec des mécanismes de financement à risque (voir la section 7 pour une description complète). Les caractéristiques communes aux deux sont l'introduction de plans d'urgence après des années de maturation du programme, des financements importants de bailleurs pour leur fonctionnement, tout particulièrement pour les fonds de réserve, et la portée géographique concentrée de toutes les interventions.

Linneroth-Bayer et al. (2012) donnent un aperçu complet des mécanismes traditionnels et innovants conçus pour s'assurer que l'argent est disponible après une catastrophe, surtout si celle-ci est due aux risques naturels. Ils regroupent ceux-ci en quatre catégories principales au niveau du gouvernement : la solidarité, l'épargne et le crédit, l'assurance traditionnelle, et des mécanismes novateurs de mise en commun des risques ou de transfert de risques (Tableau 2). Une cinquième catégorie, le partage informel des risques (ex : par le biais de transferts de fonds et des groupes communautaires d'épargne) est plus adapté aux ménages qu'aux gouvernements. Selon la documentation, les produits innovants comme les mutualisations des risques ou les obligations catastrophe sont tout à fait réalisables pour les pays en voie de développement, comme autant d'outils permettant de gérer la réactivité aux crises de catastrophe à fort impact, face auxquelles il serait difficile de maintenir des réserves suffisantes, grâce aux nouveaux moyens de mesurer et de modéliser les risques, les produits financiers et les voies de distribution des paiements (Bastagli, 2014 ; GHA, 2015 ; Ramos *et al.*, 2012. Marzo et Mori, 2012 ; McCord, 2013 a).

Tableau 2 Mécanismes à l'attention des gouvernements pour gérer les risques de catastrophe

Caractéristique	Mécanismes
Solidarité	<ul style="list-style-type: none"> Assistance bilatérale / multilatérale
Épargne / crédit	<ul style="list-style-type: none"> Fonds de réserve Crédit post-catastrophe (emprunt) Réaffectations d'autres programmes budgétés
Assurance traditionnelle	<ul style="list-style-type: none"> Assurance immobilière pour les biens de l'état
Mécanismes novateurs liés à l'assurance	<ul style="list-style-type: none"> Risque souverain de financement (les obligations catastrophe, par exemple) Crédit contingent Mutualisation régionale d'assurances catastrophe Assurance indicielle pour les récoltes et le bétail des ménages

Source : Linneroth-Bayer *et al.* (2012) [abrégé].

Le premier mécanisme qui consiste en une aide bilatérale et multilatérale, s'agissant essentiellement des secours post-catastrophe, a été étudié plus haut. Dans ce paragraphe, nous passons en revue la documentation sur les mécanismes d'épargne / de crédit ainsi que sur les mécanismes innovants liés à l'assurance, qui sont les plus pertinents pour la protection sociale réactive aux crises.

5.4.1 Épargne et crédit (emprunt)

Les gouvernements peuvent économiser en prévision d'une crise et garder des réserves d'urgence sur lesquelles ils pourront tirer en cas de crise (Linneroth-Bayer *et al.*, 2012). Il y a par exemple

les fonds de catastrophe qui apportent une aide humanitaire et assurent un rétablissement rapide de la situation dans le cas d'une catastrophe, comme c'est le cas pour le Fonds de Secours Calamité de l'Inde, par exemple (Bastagli 2014). Ces types de fonds sont communs dans les pays d'Amérique latine (Linneroth-Bayer *et al.*, 2012). Un des avantages d'un tel fonds est que celui-ci prévoit explicitement l'intervention d'urgence dans le budget de développement, en réduisant la nécessité pour les appels d'urgence. Le principal défi de ces fonds est qu'ils peuvent conduire à des luttes entre les ministères ou entre les intérêts sectoriels pour l'utilisation des fonds eux-mêmes. Il peut également y avoir une certaine pression à utiliser les fonds, même en l'absence d'une crise, s'ils sont perçus comme « non utilisés » (Bastagli, 2014 ; Linneroth-Bayer *et al.*, 2012).

Cette approche est intégrée dans la conception du PSNP en Éthiopie, pour permettre une mobilisation rapide des ressources supplémentaires en cas d'urgence. Le gouvernement gère un budget d'urgence comprenant 20 % du budget annuel du PSNP. Le fonds spécial de 160 millions \$, constitué sur la base d'un engagement de principe de bailleur, a établi un mécanisme de financement des risques en mobilisant un maximum de 80 millions de dollars de fonds supplémentaires pour une crise particulière chaque année. Ces mécanismes sont basés sur un système établi d'alerte précoce (EWS) qui est en place pour surveiller la situation et déclencher la libération des fonds (voir section 7 pour plus de détails). Néanmoins, le gouvernement éthiopien reste tributaire des finances des bailleurs pour ces mécanismes et donc de telles dispositions, même gérées par l'Etat, ne sont garanties que pour la durée du programme financé par des bailleurs (actuellement jusqu'en 2020).

Dans la section 7, il est noté que la phase II du HSNP au Kenya intègre un composant réactif aux crises qui peut évoluer selon des indicateurs de déclenchement fondés sur les données de télédétection (l'indice de couverture végétale). Cependant, pour que ce mécanisme fonctionne sur le long terme, il faudra une source prévisible de fonds, comme prévu par la PSNP en Éthiopie. Une discussion sur les perspectives à long terme de ce fonds au Kenya est engagée, mais n'en n'est qu'à ses débuts. On ambitionne de mettre en place un tel ensemble de fonds dédiés au financement des risques grâce aux contributions des bailleurs et du gouvernement, peut-être par le biais d'un fonds fiduciaire indépendant géré en commun. Dans les années extrêmes, et en cas d'insuffisance des réserves, il est prévu qu'une partie de la fonction réactive aux crises puisse aussi être financée par un mécanisme de type assurance, telle que la Capacité du Risque en Afrique (voir 5.4.3 ci-dessous). Des discussions préliminaires sur ce sujet étaient en cours en 2015 et le concept était présenté au DFID, OFDA, le PAM et ECHO (Mauder *et al.*, 2015).

Bien que ce soit une option de dernier recours, les gouvernements ont la possibilité d'emprunter des fonds en cas de crise dès lors que les autres options budgétées ont été épuisées. Les gouvernements des pays en voie de développement ont la possibilité d'utiliser les fonds de prêts existants, tels que ceux provenant de la Banque mondiale, bien que cela puisse entraîner un processus lent de demande de réaffectation du budget (Linneroth-Bayer *et al.*, 2012).

5.4.2 Crédit de prévention

Les facilités de crédit de réserve, une certaine forme d'emprunt, peuvent être utilisées par les gouvernements pour financer rapidement les besoins post-crise, tels que les paiements de la protection sociale. Ces accords entre les gouvernements et les banques commerciales ou des institutions financières internationales donnent aux gouvernements une garantie d'accès aux prêts post-crise à un taux préétabli, et sont mis en pratique avec des indicateurs de déclenchement (un indice de précipitations dans le cas de la sécheresse, par exemple) (Bastagli, 2014 ; Kuriakose *et al.*, 2012). Cela peut être plus rapide et plus prévisible que les emprunts *ad hoc* en réponse à une crise. Un des inconvénients de ces instruments est qu'ils augmentent la dette (Bastagli, 2014 ;

McCord, 2013a). Un des défis connexe est que ces prêts sont particulièrement concentrés sur les pays à revenu intermédiaire, laissant les pays à faible revenu en reste.

En 2009, la Banque mondiale a lancé le programme de Réponse Sociale Rapide (RSR) alimenté par de multiples bailleurs, pour aider les pays à faible revenu et les États fragiles après la crise « triple F », l'accent ayant été mis sur l'intensification des transferts sociaux ciblés, en particulier les transferts de fonds, l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base, y compris les programmes d'alimentation, de scolarité, de santé et de nutrition, et l'extension des initiatives liées au marché du travail (Banque mondiale, 2014a). Les projets RSR couvrent 62 pays et environ la moitié des projets sont en Afrique. La RSR a été étendue à Juin 2018 et est passé d'une réponse à la crise au soutien du renforcement du système de protection sociale, et de l'apprentissage et du partage des connaissances (Banque mondiale, 2014a).

5.4.3 Mutualisation régionale d'assurances catastrophe

L'assurance des risques implique la mise en commun des risques ou le transfert des risques à un tiers. Le Fonds d'Assurance des Risques de Catastrophe des Caraïbes (CCRIF), établi en 2007, a été l'un des premiers services d'assurance des catastrophes régionales alimentant les gouvernements membres avec des liquidités immédiates pour limiter l'impact financier des ouragans, des tremblements de terre et des événements de précipitations extrêmes (Ghesquiere *et al.*, 2013). Un service semblable, le programme de Financement et d'Assurance du Risque de Catastrophe du Pacifique (DRFI) qui est une initiative conjointe de la Banque mondiale et du Secrétariat de la Communauté du Pacifique, avec des subventions du Gouvernement du Japon, est à l'essai depuis 2013 dans plusieurs pays insulaires du Pacifique, tous vulnérables aux chocs liés aux conditions météorologiques. Ceci inclut les Îles Cook, les Îles Marshall, Samoa, Tonga et Vanuatu. L'objectif est de tester la viabilité d'un produit d'assurance des risques de catastrophe basé sur le marché pour fournir un soutien budgétaire immédiat et dans le temps à ces gouvernements à la suite d'une catastrophe majeure. Le programme fournit également une assistance technique et le renforcement des capacités pour améliorer la gestion des finances publiques des catastrophes naturelles (Banque mondiale, 2014c).

Dans les deux cas, l'organisation agit comme un agrégateur de risque. Les pays participants peuvent mettre en commun leurs risques propres et les apporter dans un portefeuille davantage diversifié ce qui réduit considérablement les coûts des primes par rapport à une approche unique d'un pays auprès des réassureurs. Les déboursements sont activés sur la base de déclencheurs (indiciels) paramétriques, dans ce cas précis la survenue d'un événement météorologique prédéfini, plutôt que sur une évaluation des pertes réelles sur le terrain, ce qui signifie un décaissement plus rapide. Alors que le programme DRFI en est encore aux premiers stades, la Banque mondiale (2014c) a publié les conclusions des leçons apprises. À ce jour, le DRFI a été déclenché une fois en 2014 à Tonga, après un cyclone tropical, et un peu plus de 1 million \$ ont été versés en seulement deux semaines. La justification de ces services est de fournir des fonds immédiats pour assurer une réponse post-catastrophe immédiate et efficace et une prestation continue de services publics de base. Rien n'indique que ces paiements ne pourraient pas être liés aux programmes de protection sociale là où ils existent et en financer le rehaussement. Le projet pilote a démontré que le marché international de la réassurance est prêt et capable de fournir une assurance contre les risques catastrophe à des prix très compétitifs : dans les deux cas, la mise en commun des risques entre les pays a donné lieu à des économies de coûts allant jusqu'à 50 % de la prime pour les pays participants par rapport à l'approche d'un seul pays.

Toutefois, la Banque mondiale souligne également que ce produit ne couvre pas toutes les pertes en cas de catastrophe. D'autres instruments financiers, tels que les réserves nationales et le crédit de prévention, sont plus appropriés pour couvrir des événements plus fréquents, mais moins

graves. En outre, les bailleurs de fonds (dans ce cas au Japon) continuent de jouer un rôle essentiel pour assurer la participation des PFR par la fourniture de subventions aux primes.

Un autre mécanisme référencé à plusieurs reprises dans la documentation sur la protection sociale réactive aux crises, est l'African Capacity Risk Facility (ARC), qui fournit la mise en commun régionale des risques dans les pays africains. S'inspirant librement du modèle du CCRIF, il a été créé en 2012 comme une institution spécialisée de l'Union africaine. Il est un mécanisme d'assurance des intempéries, financé par les primes des pays participants et par une contribution unique de la communauté des bailleurs. Le décaissement des fonds en faveur des gouvernements assurés est déclenché au vu d'un indice de précipitation mesuré par satellite et s'effectuera lorsque la pluviométrie est inférieure à un seuil de sécheresse défini par le pays participant. Les premiers produits d'assurance pour les risques ont été lancés en 2014, et l'organisation a fait ses premiers paiements en Janvier 2015 pour le Sénégal, le Niger et la Mauritanie. Selon le Programme Alimentaire Mondial, les paiements ont été libérés avant qu'un appel pour et au Sahel ait été formulé. L'ARC vise à augmenter le nombre de pays membres et la portée de sa couverture en cas de catastrophe, y compris la couverture des cyclones et des inondations (GHA, 2015). Les premières critiques mettent en évidence certains défis dans la préparation et dans l'approbation des plans de mise en œuvre par les membres concernés, et les questions administratives telles que la non-conformité avec les exigences du fonds (avoir des comptes bancaires autorisés, par exemple) (DFID, 2015). Comme mentionné ci-dessus dans le cas du Kenya, on pourrait envisager que les gouvernements puissent utiliser ces paiements pour financer l'extension rapide des mesures de protection sociale suite à une crise liée à la météo, sous réserve de l'établissement de règles appropriées régissant l'utilisation des fonds et des plans de prévention. Cependant, le mécanisme est conçu pour fournir un soutien financier en cas de phénomènes météorologiques extrêmes et ne serait pas déclenché pour des événements de moindre importance où les populations pourraient néanmoins avoir encore besoin d'aide. Il est probable qu'un tel mécanisme puisse compléter, mais ne peut pas être le seul, le mécanisme financier sur lequel le gouvernement se repose en réponse à une crise.

5.4.4 Conséquences pour la protection sociale réactive aux crises

La documentation a mis en évidence de nombreux mécanismes différents pour le financement des activités de préparation et de réponses aux crises à travers les programmes humanitaires et les programmes de développement. La question clé de cette recherche est donc de savoir s'il existe un avantage à transférer les fonds destinés à fournir des secours d'urgence pour les ménages, ou pour soutenir les activités de préparation connexes, au moyen de programmes de protection sociale à long terme, plutôt que par le biais du système humanitaire, des mécanismes de risques connexes ou même de financement climatique, que ce soit à travers l'ONU, des ONG ou bien directement des gouvernements. Quelles sont les conséquences en termes de faisabilité politique et financière, de rapidité de l'intervention, de flexibilité et d'autres indicateurs d'efficacité et d'efficience ? Ce sera un domaine d'investigation pour la recherche dont cette étude fait partie.

Un certain nombre de déclarations et de rapports proposent des améliorations au financement humanitaire. Ceux-ci démontrent l'intérêt de la communauté internationale pour encourager la prise en compte de la GRC et des interventions d'urgence dans les budgets des gouvernements nationaux et dans développement à long terme. L'Initiative de Financement Humanitaire pour l'Avenir recommande d'améliorer l'anticipation et l'analyse des questions humanitaires et des contextes, d'investir dans les interventions menées à l'échelle nationale et de permettre une répartition plus efficace du travail et de combler les écarts de liquidité, d'améliorer l'efficacité des opérations et de réduire les coûts des transactions (Poole, 2015). Le rapport final de la Troisième Conférence Internationale sur le Financement du Développement, une réunion des Chefs d'Etat du monde entier à Addis-Abeba en Juillet 2015, reconnaît la nécessité d'une cohérence entre le

financement humanitaire et de développement afin « d'adopter une approche plus rapide, plus complète, plus appropriée et plus économique dans la gestion et l'atténuation des catastrophes naturelles et des situations d'urgence complexes » (Nations Unies, 2015, p.23). Le rapport note :

Nous encourageons la prise en compte du climat et de la résilience aux catastrophes dans le financement du développement afin d'assurer une durabilité des résultats de développement [...] Nous nous engageons à investir dans les efforts visant à renforcer la capacité des acteurs nationaux et locaux à gérer et à financer le risque de catastrophe (Nations Unies, 2015, p. 22).

Le document reconnaît également un besoin de systèmes de protection sociale financièrement durables et appropriés au niveau national.

De plus, l'OCDE recommande plus de programmes de développement dans les cas de crises prolongées y compris dans un contexte commun ou partagé, ainsi que des analyses de risque et des mécanismes évolutifs de protection sociale (Scott, 2015). D'autres recommandations comprennent la planification pluriannuelle, la programmation et le financement, désormais autorisés par l'USAID et le DFID ; des partenariats stratégiques plutôt que des subventions de projets ; et l'étude du financement de la réactivité et de la récupération face aux catastrophes, pour lequel Scott (2015) recommande d'apprendre des leçons du Pacifique où plusieurs pays (Japon, Australie et Nouvelle-Zélande) ont pris des engagements plus explicites pour la réduction des catastrophes et plus généralement pour les risques de financement (La Rosa, 2015 ; Scott, 2015 ; Steets, 2011).

Néanmoins, l'utilisation du financement de la protection sociale en réponse aux crises comporte ses propres risques. Dans une perspective de réactivité aux crises, tandis que les mécanismes de protection sociale ont besoin de financement additionnel pour répondre aux crises, ils ont souvent besoin de le faire lorsque l'environnement macroéconomique est défavorable suite à la crise. Il faut une approche contra cyclique aux investissements dans la protection sociale : en temps de crise économique, les dépenses devront vraisemblablement *augmenter* et non pas diminuer (McCord, 2013 a ; Ortiz et Cummins, 2013). Toutefois, cela va à l'encontre de la prudence macroéconomique et fiscale souvent préconisée par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (Roy et Ramos, 2012 et l'IEG, 2012). En outre, même lorsque les pays parviennent à accroître leurs dépenses dans les premières années d'une crise économique, comme ce fut largement le cas au moment de la crise économique mondiale de 2008-2009, ils peuvent revenir à une politique de restriction en réduisant les dépenses publiques, si celle-ci perdure longtemps. Cela s'est vu plusieurs fois depuis 2010 avec la crise économique, ce qui a un impact sur le financement des secteurs sociaux (Ortiz et Cummins, 2013).⁷

La faible couverture de nombreux programmes de protection sociale à long terme et le besoin de financement externe en cas de demande d'aide accrue, surtout si la situation économique est défavorable, génère des défis pour les systèmes de protection sociale qui deviennent de plus en plus réactifs aux crises. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'expansion verticale ou horizontale des programmes de protection sociale. L'imprévisibilité du financement par bailleurs entrave davantage encore l'extension probable de la protection sociale puisque la plus grande part du financement de la protection sociale par bailleurs est liée aux projets et aux programmes ainsi qu'aux cycles spécifiques du temps (la phase 2 du Kenya's Hunger Safety Net Programme, HSNP, de 2013 à 2017 et la le PSNP de 2015 à 2020 du Kenya). Ces défis mettent en évidence le besoin d'envisager d'autres stratégies de financement des risques, notamment la mise en commun des

⁷ Voir la section 7 pour plus d'exemples.

risques et l'identification de plans et de financements de prévention, si les systèmes gouvernementaux de protection sociale devaient être rehaussés en réponse aux crises.

5.5 Conclusions

- Une dynamique est en train de se créer autour des pratiques de financement humanitaires visant à les réforme , à réduire les chaînes de transactions inefficaces, à améliorer la cohérence des différentes sources de financement public et privé, à éliminer les obstacles pour accéder aux gouvernements et pour mobiliser le financement dans les premiers stades des crises par la mise en place d'éléments objectifs et politiquement acceptables de « déclencheurs » pré-acceptés permettant un déboursement rapide (Cabot Venton *et al.*, 2015 ; GHA, 2014 ; Poole, 2015).
- Dans le domaine du financement du développement, il est reconnu qu'il est essentiel de mieux anticiper et de mieux répondre aux crises, particulièrement les crises cycliques et les crises prévisibles, afin de réduire la nécessité d'une aide humanitaire dans les pays touchés par des crises récurrentes ou prolongées et par une pauvreté chronique (GHA, 2014). Cela pourrait également libérer le financement humanitaire pour combler des écarts de financement.
- Dans de nombreux pays à revenu plus faible, des programmes d'aide sociale peuvent être intégrés dans le budget du gouvernement, mais ils continuent de dépendre principalement du financement de bailleurs. Dans ces contextes, une intensification de la protection sociale fera très certainement appel à court et à moyen terme à des fonds extérieurs de bailleurs.
- Avant la survenue d'une crise, les gouvernements sujets à des crises et les pays vulnérables et à faible revenu doivent identifier les ressources nécessaires pour permettre une intervention contra cyclique réactive aux crises. Il y a un certain nombre de mécanismes de financement des risques à la disposition des gouvernements pour leur venir en aide, notamment en tirant sur les réserves de prévention et en ayant accès au crédit de réserve issu des déclencheurs. Le PSNP en Éthiopie est l'exemple d'un programme de protection sociale qui a intégré les réserves de prévention dans la conception de son programme. Toutefois, ce mécanisme est toujours tributaire du soutien continu des bailleurs. Dans le cas de crises importantes, de nouvelles options de financement axées sur l'assurance permettant la mutualisation des risques et des transferts de risque, tels que l'ARC, offrent quelques promesses de financement en réponse aux phénomènes extrêmes, mais nécessitent encore quelques essais et auront, quoiqu'il en soit, besoin de financements externes à court et à moyen terme. Ils sont plus un complément qu'un remplacement pur et simple d'autres fonds de prévention. Quelle que soit l'option, la planification d'urgence *ex ante* et la mise en place de solides systèmes avec une réponse rapide sont nécessaires.

6 Déterminants contextuels de l'efficacité d'un système réactif aux crises

Un programme qui, par sa conception, prend en compte les réserves mentionnées à la section 4.3 sur le choix du bon mécanisme de ciblage et des systèmes opérationnels, ne sera pas efficace si celui-ci ne prend pas en compte le contexte dans lequel le programme sera exécuté. Nous examinons ici comment les questions d'économie politique et de fragilité et de conflit peuvent affecter les résultats.

6.1 Économie politique

Dans le cadre d'une extension générale de la protection sociale pour améliorer les résultats du développement des 10 à 15 dernières années, il existe certaines lacunes dans les connaissances liées aux cadres théoriques pour les, et à l'analyse comparative des, structures et normes politiques qui facilitent ou qui restreignent les systèmes de protection sociale durables (Barrientos et Hulme, 2008 ; M. Bastagli, 2013 ; Jones *et al.*, 2010 ; Landry et Hickey, 2015 ; UNU-WIDER, nd). Toutefois, au cours des deux dernières décennies, on a admis l'importance de l'influence de l'économie politique sur la conception, la réalisation et les résultats des systèmes sociaux et des politiques sociales en général, ainsi que d'une certaine documentation sur les programmes liés aux filets de sécurité et à l'assurance sociale en particulier. Cependant, les bailleurs internationaux n'ont pas réussi à se saisir des facteurs politico-économiques de la pauvreté (Graham, 2002 ; Jones *et al.*, 2010 ; Jones et Shahrokh, 2013). Cela dit, d'autres suggèrent que les bailleurs reconnaissent de plus en plus que le niveau d'implication des gouvernements nationaux vis-à-vis des politiques de protection sociale est une décision intrinsèquement politique, élaborée en activant et en limitant les facteurs politiques (Hickey *et al.*, 2009).

Parmi les nombreux programmes pilotes de grande ampleur et à long terme de transferts sociaux, et parmi les différentes stratégies nationales de protection sociale mises en place, les expériences et les résultats s'avèrent variés (Lavers et Hickey, 2015). Ces variations (en Afrique et ailleurs) peuvent être liées à différents facteurs qui facilitent et contraignent l'économie politique, et à l'impossibilité de les analyser et de les prendre en compte (Jones *et al.*, 2010; Lavers et Hickey, 2015). La couverture et les résultats équilibrés dépendent aussi du degré de représentation des différents groupes et du degré d'écoute par les décideurs politiques (Bastagli, 2013). Lavers et Hickey avancent que les chances de succès des acteurs externes (les bailleurs, par exemple) dans la promotion de la protection sociale dépendent de la compatibilité de leurs idées avec les politiques nationales existantes, de leurs intérêts sous-jacents et des idées des factions au pouvoir. De même, Barrientos et Hulme (2008) constatent que l'instauration de la protection sociale requiert un environnement politique favorable dans lequel la demande pour une protection sociale peut conduire à une réponse efficace du gouvernement. Ils suggèrent de faire la différence entre les conditions politiques nécessaires à la mise en place d'initiatives de protection sociale et celles nécessaires à la viabilité des programmes (*ibid.*).

Pritchett (2005) suggère que, bien que des éléments politiques techniques et administratifs soient abordés tout au long de l'élaboration des politiques, des éléments de politique économique, sous-entendu ce qui est politiquement supportable, sont souvent sous-estimés ou pas considérés du tout. Lavers et Hickey (2015) décrivent un cadre théorique et méthodologique - un cadre adapté de « règlements politiques » - qui aide à définir « un engagement de choix vis-à-vis de la protection sociale comme résultat d'interactions entre l'économie politique nationale et les idées transnationales », pour expliquer les différences dans les expériences entre les lois nationales sur la protection sociale et leurs résultats. Ceci situe la protection sociale dans un contexte politique plus large et met en évidence l'influence des relations sous-jacentes de pouvoir dans la société.

Il existe peu de documentation ciblée sur le rôle de l'économie politique pour rendre les systèmes et les politiques de protection sociale plus réactifs aux crises. Cependant, les conclusions de cette étude soulignent qu'il existe un certain nombre de questions de l'économie politique qui doivent être prises en considération, y compris :

- Les facteurs politiques qui affectent **la conception et la mise en œuvre** des programmes de protection sociale réactifs aux crises. Il y a plusieurs défis politiques possibles (voir la section 7) :
 - Le déploiement de la protection sociale réactive aux crises repose sur la mise à disposition rapide des fonds, basée sur des preuves de crise imminente grâce à des liens avec un système d'alerte précoce (voir le PSNP et HSNP). Cependant, le fonctionnement d'un tel mécanisme dépend d'un accord sur ce qui constitue des indicateurs de déclenchements, et de la volonté politique de mettre en œuvre des plans d'urgence « sans regrets » sur la base de ces indicateurs. Dans certaines situations d'urgence récentes, les bailleurs ont été réticents à financer une intervention avant que la crise ne soit visible (voir section 7.3).
 - Les dynamiques politiques et de pouvoir peuvent avoir un impact sur les décisions en matière de ciblage des paiements d'importance. Cette question a été mise en évidence en 2015, lors de l'augmentation en urgence de HSNP, où l'allocation la plus « politiquement acceptable » des paiements entre les différentes unités administratives n'était pas forcément la plus efficace du point de vue humanitaire (voir section 7.1).
 - Ces dynamiques peuvent également affecter le calcul de la valeur de toute protection sociale administrée en réaction aux crises. Dans le HSNP, la valeur des paiements d'urgence ne correspondait pas à la valeur du panier alimentaire couvert par les interventions humanitaires parallèles (Mauder *et al.*, 2015). Dans le Programme de Subvention Alimentaire Urbain au Kenya (KUFS) (voir section 7.1), les discussions avec le Gouvernement kenyan ont conduit à aligner la valeur du transfert de fonds d'urgence sur la valeur d'autres prestations d'aide sociale. Cela a conduit le gouvernement kenyan à adopter le programme en tant que programme à long terme pour l'aide sociale. Cependant, cela signifiait que les transferts d'urgence n'étaient pas d'un montant suffisant pour atteindre le niveau des besoins humanitaires (Smith et Mohiddin, 2015).
- La politique de **financement humanitaire et de développement**. Nous avons vu qu'une évolution vers des systèmes de protection sociale réactive aux crises peut nécessiter un financement accru des partenaires du développement, lequel n'est pas encore envisagé. En même temps, les agences humanitaires se doivent être prudentes à l'égard d'une telle approche si celle-ci conduit à une diminution du financement des agences internationales (Mauder *et al.*, 2015).
- Mise en place et utilisation du **financement des risques** : L'un des principaux défis de l'utilisation des fonds de réserves pour une intervention face à une crise est les luttes politiques entre ministères quant à leur utilisation ainsi que la pression d'avoir à les « utiliser ou les perdre » (voir section 5) . Par ailleurs, pour être efficace, le financement du risque doit être invoqué avant même que la crise pour laquelle il a été conçu n'apparaisse. Comme stipulé dans l'article 7, dans le cas de PSNP, certaines régions fournissent les données d'alerte précoce environ cinq mois avant l'appel lancé par le gouvernement pour activer le mécanisme de financement des risques. Les rapports officiels indiquent un manque de compréhension claire du système d'alerte précoce dans certaines régions (Comité de gestion des risques de financement du Mécanisme, 2012). D'autres documents indiquent clairement que les facteurs politiques ont également joué un rôle, notamment par le biais de quelques acteurs au niveau fédéral et régional préférant utiliser les ressources humanitaires plutôt que de déclencher le financement des risques (Mauder *et al.*, 2015 ; Ministère de l'agriculture, 2015).

Certains documents mettent l'accent sur l'économie politique des GRC, la préparation et l'intervention. Wilkinson (2012) suggère que « les perspectives de l'économie politique des

processus de politique publique et de catastrophes commencent à susciter l'intérêt », en réponse aux indications selon lesquelles « les gouvernements nationaux approuvent la gestion des risques de catastrophe, mais n'ont pas encore trouvé de correspondance entre cet engagement nominal et des politiques ou un financement adéquats. Cela se reflète dans Williams (2011), qui explique qu'une RRC efficace est « non seulement un défi technique ... mais reflète la nécessité de créer des incitations politiques nécessaires pour faire de la RRC une question prioritaire ».

Cependant, bien que plus récent, le contexte politique autour de l'aide dans les discussions sur les liens entre les secours, la réhabilitation et le développement est reconnu comme étant important. Le Groupe de Politique Humanitaire à l'ODI a souligné ce contexte politique changeant. Considérant que les principes humanitaires qui sous-tendent les interventions humanitaires se concentrent sur la sécurité humaine, ils indiquent qu'avec le lancement après le 9 septembre de la « guerre mondiale contre le terrorisme », le calendrier de l'aide humanitaire a pris davantage d'importance dans le calendrier de la sécurité occidentale, tout en faisant fi des frontières entre l'aide au développement et l'aide humanitaire, entre la politique étrangère et l'intervention militaire. Selon Buchanan-Smith et Fabbri (2005), cela peut signifier que l'aide peut être attribuée en fonction des priorités stratégiques (et de sécurité) des gouvernements bailleurs plutôt qu'en fonction des besoins réels.

6.2 Fragilité et conflit

La fragilité et le conflit ont deux incidences sur l'analyse des systèmes de protection sociale réactive aux crises. D'abord, la crise liée aux conflits est un genre de crise covariante en soi. Ensuite, la fragilité et les conflits affectent la capacité d'un État à faire face à d'autres types de crises covariantes telles que les catastrophes naturelles ou les crises économiques. Notre recherche se concentre sur ce dernier point, à savoir comment les caractéristiques d'une fragilité au niveau national comme régional affectent une programmation réactive aux crises indépendamment de la crise elle-même.

Les effets de l'exposition à la fragilité et au conflit ne sont pas identiques. La fragilité s'inscrit dans un contexte plus large dans lequel le conflit violent n'est qu'une partie (Maier, 2010). D'autres formes de fragilité peuvent provenir de divisions entre les groupes nationaux, ethniques ou religieux, ou dans le cadre d'une absence de volonté politique. La plupart des agences de développement utilisent le terme FCAS (« États fragiles et affectés par un conflit ») pour décrire les situations où l'État ne remplit pas les fonctions de base nécessaires pour répondre aux besoins et aux attentes des citoyens, y compris l'assurance d'une sécurité minimum, la loi et la justice ainsi que la fourniture des services minimum et d'opportunités économiques (McLoughlin, 2012). DFID (2005, rapporté dans McIntosh et Buckley, 2015 à paraître) définit les États fragiles comme étant « ceux où le gouvernement ne peut pas ou ne remplira pas les fonctions de base pour la majorité de ses habitants, y compris pour les pauvres. »

Les catastrophes naturelles ajoutées au conflit et à la fragilité augmentent la vulnérabilité des plus pauvres (Kostner et Meutia, 2011 ; PNUD, 2011). Cette convergence des risques constitue un défi important pour les gouvernements et les organismes qui cherchent à réaliser des progrès dans des environnements précaires, et met à rude épreuve le système humanitaire (DFID, 2014a). Les défis inhérents à l'octroi d'une protection sociale efficace dans les pays FCAS sont multiples (Brinkman et Hendrix, 2011 ; Haider, 2011 ; Kostner et Meutia, 2011 ; Mitchell Smith, 2011 ; Ovadiya *et al.*, 2015 ; Simmons, 2013). Parmi ceux-ci, on trouve :

- une grande pauvreté et une vulnérabilité aux crises. En raison de la perturbation de la production alimentaire, des difficultés dans la préparation et dans le stockage, et d'une grande incertitude quant à la pertinence d'investir des ressources dans la production agricole future

étant donné le risque accru de pertes, la sécurité alimentaire des ménages est souvent particulièrement problématique. Cela peut créer un nouveau conflit avec pour conséquence une diminution de la résistance aux crises à venir ;

- une faible capacité de l'État ;
- une infrastructure et des marchés physiques ou financiers affaiblis. Les États fragiles souffrent souvent d'un manque de routes praticables et un d'un manque d'entrepreneurs, avec pour conséquence des marchés moins concurrentiels et des coûts de transport plus élevés. Ils importent également une part importante de la nourriture et ont moins de moyens pour stabiliser les prix des denrées alimentaires ou pour atténuer l'impact des prix plus élevés ;
- un manque de cohésion sociale ; et
- un besoin de développer la confiance des citoyens dans l'État et pour gérer les conflits au sein de certains groupes.

Les conséquences des défis identifiés ci-dessus pour les programmes de protection sociale sont résumés par Haider (2011) et Ovadiya *et al.* (2015) et incluent ce qui suit :

- la faible capacité de l'État limite les capacités des gouvernements à planifier et à assurer la fourniture sécurisée des programmes de protection sociale ;
- une infrastructure faible et/ou endommagée risque de limiter les options pour les mécanismes de paiement, en raison de l'absence d'un système bancaire, par exemple ;
- des marchés faibles peuvent créer de l'inflation ; et
- un manque de cohésion sociale, ce qui signifie que les programmes peuvent finir par être régressifs soit dans leur conception soit pendant leur mise en œuvre. Les pays fragiles peuvent avoir des politiques de protection sociale de longue date, difficiles à révoquer d'un point de vue politique et qui profitent à des populations peu nombreuses et / ou relativement aisées. Même si ce n'est pas le cas, il peut y avoir un risque accru de corruption, de détournement et de saisie des fonds par les élites ou par des groupes armés. S'il existe dans un même pays une population affectée par la fragilité et une autre qui est épargnée, il y a un risque que la population moins affectée soit mécontente à cause d'un manque d'assistance .

Le DFID (2011) indique que les questions spécifiques relatives aux expériences positives de programmation de transferts de fonds dans les pays touchés par un conflit, doivent être davantage documentées afin d'améliorer leur conception et leur mise en œuvre. Il y a aussi assez peu de preuves de l'impact des programmes et des politiques de protection sociale sur la cohésion sociale, bien qu'Ovadia *et al.* (2015) suggèrent que la protection sociale peut être une plate-forme importante pour : promouvoir l'expression verbale et la participation au moyen de processus de programmes, améliorer l'insertion sociale à travers la participation au marché du travail temporaire, et atténuer les tensions sociales et instaurer la confiance en réponse aux crises soudaines et à la fragilité à plus long terme.

6.3 Conclusions

- Les bailleurs reconnaissent qu'un engagement envers la protection sociale est une décision intrinsèquement politique bien que jusqu'à présent ils ne l'aient pas toujours inscrite dans leurs programmes politiques nationaux avec pour résultat le risque accru que les interventions soient perçues comme imposées par des entités extérieures et attirent peu l'attention.
- Les questions d'économie politique demandent une attention toute particulière dans la discussion et dans l'analyse de la programmation de la protection sociale réactive aux crises. Les questions pertinentes sont susceptibles d'inclure la politique du financement humanitaire et du développement ainsi que des mandats, des facteurs politiques nationaux nécessitant

l'élaboration de programmes efficaces et évolutifs et des facteurs impliquant la création et l'utilisation du financement du risque.

- La fragilité et les conflits peuvent aggraver la pauvreté et la vulnérabilité aux crises qui, à leur tour, peuvent alimenter davantage le conflit. Les systèmes de protection sociale qui pourraient traiter cette vulnérabilité peuvent eux-mêmes voir leurs effets réduits par de faibles capacités, infrastructures et marchés suite à un conflit, limitant ainsi leur capacité à intervenir au moment où ils en auraient le plus besoin.

7 Expériences et programmes nationaux de systèmes réactifs aux crises

Cet article synthétise les leçons tirées des interventions spécifiques à chaque pays en terme de protection sociale réactive aux crises covariantes. L'article 7.1 met l'accent sur les mesures politiques utilisées à ce jour, leurs avantages et leurs limites. L'article 7.2 met en évidence certains détails des processus administratifs pour le ciblage, l'exécution et la coordination ainsi que pour l'harmonisation avec certaines initiatives complémentaires.

7.1 Conception de systèmes et de politiques

7.1.1 Transferts sociaux

Les transferts sociaux représentent un instrument d'intervention couramment utilisé en temps de crise, surtout dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Parmi les décisions politiques d'ajustement aux crises de ces transferts il y avait l'expansion horizontale et verticale et l'introduction de nouveaux programmes. Étendre les programmes déjà en place facilite généralement une intervention rapide et efficace, en particulier pour les bénéficiaires existants. Il demeure toutefois un sérieux problème d'échelle : une faible couverture limite l'impact de ces changements (Bastagli et Holmes, 2014). Dans plusieurs programmes les niveaux de prestations et de transferts étaient trop faibles pour fournir un soutien adéquat à la suite d'une crise, dans certains cas même après que des ajustements aient été faits (Devereux, 2012 ; Grosh *et al.*, 2011 ; McCord, 2013 a). Atteindre de nouveaux bénéficiaires est plus difficile que d'aider des ménages existants. Il y a également la question de la couverture et des niveaux de politique une fois les effets de la crise traités, et la question de la capacité politique à diminuer l'aide une fois la crise passée. La diminution d'une politique d'aide qui a été étendue à de nouveaux bénéficiaires et/ou qui a augmenté en valeur peut s'avérer être une tâche compliquée d'un point de vue politique. (McCord, 2013 a).

Introduction de nouveaux transferts

Parmi les exemples, on peut citer *Familias en Accion*, programme colombien lancé en 2001 en réponse à une récession, et le *Programa de Asignación Familiar* au Honduras, lancé en 1990 pour alléger le fardeau de l'ajustement macroéconomique. Ces deux programmes sont, par la suite, devenus des filets de sécurité à long terme (m. Bastagli, 2014). Pendant la crise de la FFF, le programme guatémaltèque *Mi Familia Progresá* fut lancé et dimensionné pour couvrir 24 % de la population en un an. Au Pakistan, le Benazir Income Support Programme (BISP) a été lancé en 2008 pour réduire l'impact de la crise FFF sur les pauvres (Khawaja *et al.*, 2010).

Expansion horizontale

Bolsa Familia au Brésil et *Oportunidades* au Mexique se sont développées pour répondre aux besoins d'1 million de bénéficiaires supplémentaires après la crise de la FFF. Pour le Brésil, ce fut atteint en assouplissant les critères d'éligibilité (Bastagli, 2014). Pour répondre à la crise au Kenya, le gouvernement a accéléré ses plans pour étendre le programme Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children, en augmentant la couverture de 25 000 ménages en 2008 à 100 000 en 2010 (Fiszbein *et al.*, 2011). Les exemples de cette approche sur les programmes de transferts sociaux au Kenya et au Lesotho sont détaillés ci-dessous.

Encadré 2 Exemple — expansion horizontale de la HSNP au Kenya

Le HSNP fonctionne depuis 2007 pour fournir des transferts monétaires réguliers visant à réduire la pauvreté, la faim et la vulnérabilité des éleveurs nomades vivant sur les terres arides et semi-arides de quatre comtés du nord du Kenya : Turkana, Marsabit, Wajir et Mandera. Financé initialement par le DFID et AusAid, il a, dans sa phase initiale de 2007 à 2012, apporté un soutien à long terme exclusif à 69 000 ménages ayant des besoins chroniques. A certains moments, il a connu une expansion verticale en fournissant des transferts supplémentaires aux bénéficiaires existants en situation de sécheresse urgente.

Dans le cadre de la phase 2, qui a débuté en 2013, il est hébergé au sein de l'Autorité de Gestion de la Sécheresse Nationale du Gouvernement du Kenya et se retrouve de plus en plus financé par le budget du gouvernement. Dans cette phase, le HSNP accroît le nombre de ses bénéficiaires réguliers jusqu'à 100 000 ménages au final. Dans le cadre de la gestion des interventions en cas de sécheresse nationale (DFID, 2012a), le programme a introduit un élément de réaction aux crises qui s'étend horizontalement avec un nombre de bénéficiaires temporaires supplémentaires souffrant d'une crise alimentaire à ses débuts. L'analyse du modèle du DFID conforte cette logique d'intervention en raison de son efficacité et de son efficacité par rapport aux appels humanitaires, dans la mesure où le travail effectué dans le cadre du système HSNP dégagera des économies de coûts et de temps par rapport aux interventions d'urgence traditionnelles (DFID, 2012a).

Le HSNP a commencé la phase 2 avec un enregistrement de masse visant à atteindre tous les ménages dans les quatre comtés, pour atteindre 374 000 de ménages au total (NDMA, 2015a, 2015b). À condition de détenir une identification appropriée, tous les ménages se font ouvrir un compte en banque et remettre une carte bancaire, une carte MasterCard. Ceux inscrits au programme régulier, soit 27 % des ménages de la région, reçoivent des paiements bimensuels sur leur compte, actuellement 5 100 KES (35 £). Dans le cas d'un risque accru de crise, les autres ménages peuvent recevoir des versements ponctuels d'un montant équivalent à 2 550 KES (17 £) par mois, selon les zones géographiques les plus à risque et pour chaque mois où ils sont considérés à risque. Le paiement est déclenché automatiquement par un indice de végétation issu des données de télédétection par satellite qui indique, à certains niveaux préétablis, un risque « sévère » de sécheresse qui déclenche alors le transfert de ressources suffisantes et évolutives pouvant atteindre jusqu'à 50 % de la population, ou le risque « extrême » où l'allocation supplémentaire permet d'atteindre jusqu'à 75 % de la population, dans tous les départements affectés.

Le paiement d'urgence fut déclenché pour la première fois en Avril 2015, et a été utilisé deux fois depuis, en mai et en Août 2015. La première extension atteignit quelques 90 000 ménages. Un examen interne du premier paiement mensuel a indiqué qu'il était généralement couronné de succès, avec des fonds déboursés dans les deux semaines après le déclenchement, et que l'utilisation de l'indice de l'état de la végétation était justifiée. Deux principaux défis ont été identifiés. D'abord, la répartition des allocations par comté au sein des communautés et des ménages n'a pas été systématique. Ensuite, il y a eu des doutes sur les raisons pour lesquelles certains ménages étaient devenus éligibles tandis que d'autres demeuraient inéligibles, l'exercice de classement de richesse qui détermine l'ordre d'entrée des ménages dans le programme ayant été effectué jusqu'à deux ans auparavant, les gens ne pouvant donc pas connaître leur classement (Anonyme, 2015). Le premier problème a été solutionné lors du deuxième paiement en utilisant une version modifiée de la formule utilisée par la Commission de la Répartition des Ressources du gouvernement kenyan pour la répartition des fonds aux entités administratives. L'option la plus politiquement acceptable fut de redistribuer l'allocation des comtés aux sous comtés afin que tous reçoivent au moins une partie des fonds supplémentaires, même s'ils n'étaient pas classés comme ayant un besoin « aigu » ou « extrême ». En ce moment même, une évaluation qualitative complète des opérations et de l'impact des paiements initiaux d'urgence est menée par Oxford Policy Management.

Les programmes de transfert de nourriture - y compris les programmes d'alimentation scolaire - peuvent également évoluer selon les besoins. On aborde ainsi le problème de la vulnérabilité des transferts de fonds vis-à-vis de l'inflation. Cela a été l'une des principales réponses évolutives aux crises au Bangladesh. En réponse à la crise FFF, le programme Vulnerable Group Feeding (VGF) a augmenté de 25 % pour atteindre 7,5 millions de ménages (Demeke et al., 2009). L'extension de l'alimentation scolaire aurait été largement adoptée en réponse immédiate à la crise FFF, avec l'appui du Programme Alimentaire Mondial et du Programme d'Intervention en réponse à la Crise Alimentaire Mondiale (GFCR).

Expansion verticale

Pendant la crise FFF, et en guise d'aide temporaire, le gouvernement chilien a distribué des paiements ponctuels aux bénéficiaires d'un certain nombre de ses programmes d'aide sociale (Bastagli, 2014). Dans le cadre de son plan de relance 2009, le Vietnam a mis en place un transfert de trésorerie ponctuel aux pauvres (Binh, 2010). Dans d'autres cas d'expansion verticale de transferts sociaux, l'augmentation de valeur a été permanente. Au Brésil, en réponse à la crise FFF, les prestations Bolsa Familia ont été augmentées de 10 %, tandis qu'au Mexique les paiements Oportunidades pour les familles les plus pauvres ont augmenté de 24 % (Bastagli, 2014). Au Bangladesh, le montant en espèces des pensions pour les personnes âgées et les veuves pauvres a été revu à la hausse (Hossain et al., 2009). Ceci est considéré comme une intervention politique très rapide bien que la restriction aux seuls bénéficiaires existants constitue un problème en raison de la faiblesse des taux de couverture des plus pauvres. Le problème est de savoir si, dans le cas d'une forte inflation, la valeur du transfert sera maintenue. La comparaison de l'augmentation du transfert Oportunidades avec le taux d'inflation montre que les bénéficiaires n'étaient pas totalement protégés de l'inflation des prix alimentaires (Bastagli, 2014). L'exemple de l'expansion verticale des transferts sociaux au Lesotho et aux Philippines est détaillé dans l'encadré 3.

Encadré 3 Lier la réponse humanitaire aux transferts à long terme au Lesotho et aux Philippines

En 2012, le Lesotho a fait face à trois crises humanitaires coup sur coup (sécheresse généralisée, suivie par les premiers gels et des crues soudaines). L'analyse a montré qu'il y avait beaucoup de recoupements entre les personnes les plus touchées et les bénéficiaires du Programme de Subvention pour Enfants, un transfert monétaire inconditionnel par l'intermédiaire du Ministère du Développement Social soutenu par l'UNICEF. L'UNICEF a apporté son soutien à l'expansion horizontale du programme, notamment pour y inclure les ménages touchés par la sécheresse dans les zones où elle n'était pas encore présente, et à l'expansion verticale, apportant un complément aux paiements des ménages bénéficiaires. L'UNICEF a estimé que cette intervention a été efficace car les processus et les systèmes étaient déjà en place, et le programme était déjà dans une phase planifiée d'extension (Maunder *et al.*, 2015).

Aux Philippines, en réponse au Typhoon Haiyan de 2013, le Département de la Protection Sociale et du Développement a effectué pendant deux mois supplémentaires des versements complémentaires en espèces et en nature aux bénéficiaires réguliers de son programme de transferts monétaires conditionnels le Pantawid Programme Pilipino Pamilyang (4P). Ce complément signifie que le transfert couvrait 100 % du panier alimentaire pour cette période.

Note :Annexe A pour plus de détails de ces réponses, qui font partie de nos études de cas.

Adossement

En Mongolie, le Ministère de la Protection Sociale et du Travail a supervisé la mise en place d'une base de données regroupant la plupart des ménages du pays, classés par une évaluation dite de « proxy means test » (PMT), cad de « vérification indicative des ressources ». La base de données a été créée aux fins d'identifier les bénéficiaires du Programme de Bons Alimentaires, un programme d'aide sociale à long terme. Le gouvernement souhaite que la base de données soit

totale intersectorielle, de telle sorte que les ministères, y compris ceux qui sont responsables de la santé et de l'éducation, puissent l'utiliser pour cibler de manière efficace de nouveaux avantages, par exemple un accès subventionné aux services de santé pour les pauvres. (Banque asiatique de développement, 2012 ; Wooster *et al.*, 2012). En ce moment même, les auteurs pensent que le gouvernement envisage la possibilité d'utiliser la base de données pour développer et viser une intervention sous forme d'une aide de trésorerie d'urgence pour faire face à un hiver rigoureux dans une partie du pays. Si la proposition est mise en place, il y aura un suivi dans une prochaine édition de cette documentation.

Alignement implicite

En 2009, en raison de la sécheresse prolongée et de la hausse des prix des denrées alimentaires dans le monde, les prix des produits alimentaires de base dans les zones urbaines du Kenya ont grimpé jusqu'à 133 %. Plus de 4 millions de personnes dans les agglomérations urbaines informelles risquaient la famine. Cette population est vulnérable à une variété de crises et surtout à la hausse des prix, car elle dépend fortement du marché pour la quasi totalité des besoins des ménages. Les ONG Concern et Oxfam ont conçu un programme de transferts monétaires visant à résoudre la crise alimentaire dans les zones urbaines et à réduire la vulnérabilité aux crises alimentaires futures des populations pauvres urbaines en plaidant auprès du gouvernement kenyan sur la base de preuves pour l'inclusion des citoyens pauvres dans les programmes de filet de sécurité. Les agences, en travaillant avec le gouvernement, ont fait certaines concessions dans la conception du programme humanitaire de transfert monétaire pour atteindre un objectif à plus long terme qui permet d'améliorer l'accès des pauvres en milieu urbain à la protection sociale. Un exemple documenté était la taille du transfert. Les deux organismes voulaient financer jusqu'à 50 % des besoins mensuels de dépenses des ménages, mais après avoir consulté le gouvernement, le montant du transfert a été réduit à moins de 30 % afin d'être en conformité avec les orientations du gouvernement en terme d'aide sociale. D'une part cela garantissait une meilleure acceptation de la part du gouvernement, nécessaire à la réalisation d'un objectif à plus long terme, d'autre part les montants indiqués n'étaient pas proportionnés au niveau des besoins humanitaires et ne tenaient pas compte des variations de taille des familles. Toutefois, le programme a été adopté par le gouvernement et mis en œuvre à Mombasa (Smith et Marie Laure, 2015).

Recentrage

Dans de nombreux cas les transferts sociaux ont été revus à la baisse après une crise : selon la typologie du OPM, il s'agit d'une intervention de « recentrage » (voir section 4.2 ci-dessus). Cette stratégie s'inscrit dans le cadre de politiques d'austérité adoptées en cas de crises économiques. Ortiz et Cummins (2013) ont analysé les mesures d'ajustement étudiées dans 174 pays entre 2010 et 2013 en réponse à la crise économique mondiale, et ont découvert que près de la moitié envisageaient de réduire leur aide sociale et non de l'augmenter :

80 gouvernements dont 55 de pays en voie de développement et 25 de pays à revenu élevé envisagent de rationaliser leurs dépenses sur les filets de protection sociale et les prestations d'aide sociale, notamment en révisant les critères d'éligibilité et en ciblant les plus pauvres, ce qui représente *de facto* une réduction de la couverture de la protection sociale. En adoptant cette approche, on court un risque élevé d'exclure de nombreuses parties de populations vulnérables dans une période de crise économique et de difficultés (Ortiz et Cummins, 2013, p.36).

Presque tous les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale ont envisagé d'appliquer cette stratégie, ainsi que plusieurs pays en Asie du Sud-Est, du Pacifique, des Caraïbes et d'Amérique latine.

C'était moins le cas en Afrique subsaharienne, où cette stratégie fut moins souvent proposée. Étant donné que les « débats sur l'austérité mondiale ont eu lieu principalement dans les pays à revenu élevé, notamment en Europe », le recentrage des transferts sociaux a été particulièrement important dans les pays à revenu élevé (Ortiz et Cummins, 2013, p.16). Ces initiatives ont été principalement des changements ad hoc de politique plutôt qu'une partie d'un plan de désengagement en cas de crise.

La Mongolie témoigne d'un exemple plus positif. En effet, suite à la crise de 2008, le programme universel Child Money Programme a été initialement maintenu alors que de nombreuses réductions étaient faites par ailleurs et le transfert a été effectué de manière plus progressive en attribuant marginalement plus d'argent aux enfants issus de fratries nombreuses, étant donné le taux de pauvreté plus élevé dans les familles plus nombreuses, et en distribuant des ressources aux plus affectés (Bastagli, 2014).

7.1.2 Les programmes HIMO

L'amplification des programmes HIMO a été populaire après la crise financière en particulier là où la protection sociale pour les actifs (aide sociale et assurance) est limitée. On pense généralement qu'ils sont plus faciles et moins onéreux à cibler que les subventions en espèces, car ils peuvent « s'auto-cibler » si les salaires sont fixés à un niveau bas. McCord (2013 a) indique que leurs promoteurs pensent que, par rapport aux transferts monétaires et en nature, ils peuvent être mis en place plus rapidement et sont politiquement plus faciles à abandonner dès qu'une crise est terminée. McCord souligne également une réticence idéologique parmi de nombreux bailleurs et gouvernements à verser un revenu aux pauvres en âge de travailler sans les obliger à travailler. Des mesures politiques incluent l'expansion horizontale et verticale des programmes existants et la création de nouveaux programmes.

- Extension des programmes : après la crise FFF, la Banque Mondiale a contribué à l'intensification des programmes HIMO dans de nombreux pays, ex : le Programme Étendu HIMO en Afrique du sud (McCord, 2013 a). Au Bangladesh, le gouvernement a triplé son programme Food for Work (rebaptisé Rural Infrastructure Development Programme) ; les attributions pour l'emploi Rural et le Programme d'entretien routier ont également augmenté (Grosh *et al.*, 2011). Dans les pays du Pacifique, la possibilité d'incorporer une réaction aux catastrophes dans les programmes HIMO existants, tels que le Projet d'emploi rapide dans les îles Salomon, a été pris en compte (Costella et Ivaschenko, 2015).
- Création de nouveaux programmes : en réponse à la crise financière de 1997, tous les pays d'Asie de l'Est ont lancé des programmes HIMO (Bastagli, 2014 ; Marzo et Mori, 2012). Après la crise FFF de 2008, le gouvernement philippin a mis en place le Comprehensive Livelihood and Emergency Employment Programme nécessitant l'allocation de 1,5 % du budget de fonctionnement des ministères à la création d'emplois d'urgence. Au Kenya, le programme de Kazi Kwa Vijana a été lancé en 2009 dans le but d'employer des jeunes dans les zones urbaines et rurales (Mwega, 2010).

Encadré 4 Exemple — expansion verticale et horizontale du PSNP de l'Éthiopie

Le PSNP, créé en 2005 pour réduire la dépendance aux appels annuels de l'aide alimentaire d'urgence pour les *woredas* (départements) en situation d'insécurité alimentaire chronique, est mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture et soutenu par un groupe de bailleurs. Dans sa phase la plus récente il opère un continuum de quatre instruments de gestion du risque (Gray et Laurie, 2012 ; Hobson et Campbell, 2012 ; Maunder *et al.*, 2015).

1. Tout d'abord, il offre six mois de transferts réguliers par an (argent, nourriture ou un mélange des deux) aux ménages identifiés par les collectivités comme étant en situation d'insécurité alimentaire chronique. La plupart de ces ménages perçoivent les transferts en tant que salaires pour les programmes HIMO ; 15 à 20 % des bénéficiaires de ce « soutien direct » (les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes) n'ont aucune exigence de travail.
2. La deuxième étape comprend les budgets d'urgence régionaux et des *woreda*, soit 20 % du budget annuel PSNP. Environ 5 % doivent être utilisés à la discrétion des fonctionnaires des *woreda* (normalement pour compenser les erreurs d'exclusion et les besoins transitoires) ; 15 % sont détenus au niveau régional uniquement pour satisfaire les besoins transitoires. Le budget régional est tributaire des données provenant du système d'alerte précoce et dépend de l'existence de plans d'urgence activés lorsqu'une crise est prévue ou qu'elle se produit.
3. En 2009, un Mécanisme de Financement des Risques (MFR) a été introduit pour mobiliser des ressources supplémentaires en cas d'urgence. Basé sur un engagement de principe de la part des bailleurs, il a une capacité totale et annuelle de 80 millions \$ en terme de dons alloués pour une crise. Le système d'alerte établi déclenche le déblocage des fonds.
4. Enfin un quatrième instrument, le Document des Besoins Humanitaires, est publié deux fois l'an et définit les besoins des non-bénéficiaires, surtout en ce qui concerne l'aide alimentaire bien qu'il y ait un élément « espèces » dans les besoins non alimentaires tels que l'approvisionnement en eau, la santé et l'éducation (Gray et Laurie, 2012).

Le gouvernement fédéral a débloqué le MFR en août 2011 pour répondre aux besoins alimentaires transitoires d'environ 9,6 millions de personnes dans les districts PSNP, dont les deux-tiers étaient des clients existants du PSNP et un tiers des non-bénéficiaires, afin qu'ils reçoivent une aide d'urgence durant trois mois. La documentation souligne que le mécanisme a réduit de façon significative le délai humanitaire « typique » pour une intervention. La levée de l'ensemble des fonds a pris 9 mois à partir du lancement de l'appel humanitaire. Par comparaison, de la demande au versement des fonds, le MFR a demandé six semaines, bien que, comme indiqué à l'article 6, le gouvernement a pris beaucoup de retard dans l'expression de sa demande initiale de prélèvement sur les fonds du MFR. De plus, il a pu réduire la taille du programme après la crise. Il a à nouveau été déclenché en 2014, mais avec certaines difficultés dans le respect des délais. Lorsque les conditions qui entourent la planification et le financement d'urgence sont réunies, le MFR est considéré comme beaucoup plus efficace et plus efficace pour traiter les crises covariantes puisqu'il fournit une réponse préventive aux besoins transitoires (Hobson et Campbell, 2012). Une étude de la Banque mondiale démontre que l'aide humanitaire par le biais de la PSNP en réponse à la crise alimentaire de la Corne de l'Afrique en 2011 n'a coûté que 53 \$ par bénéficiaire comparé à 169 \$ pour une aide identique accordée par l'ONU, et ce en raison de ses réseaux de distribution déjà en place (The World Bank Group, 2013).

Il s'avère que les programmes HIMO atténuent parfois les effets de la crise en lissant les flux de revenus, en stimulant les dépenses de consommation, en préservant la cohésion sociale et en contribuant au développement des infrastructures (Bastagli et Holmes, 2014 ; Grosh *et al.*, 2011 ; Marzo et Mori, 2012 ; McCord, 2013 a). La documentation conclut que ces programmes représentaient probablement la mesure la plus importante pour atténuer les effets de la crise de 1997 en Asie de l'Est, étant donné l'importance du secteur informel dans la plupart des pays de la région. Cependant, les études menées sur les effets des programmes HIMO en réponse à la crise parviennent à la conclusion que leur efficacité en réponse à la crise ne peut pas être garantie (Bastagli, 2014 ; McCord, 2013 a) :

- Ils excluent les ménages dans l'incapacité de travailler, souvent les personnes les plus vulnérables face à l'impact d'une crise, soit les enfants, les personnes âgées, les handicapés et les malades chroniques (Ahmed *et al.*, 2010).
- Définir les bas salaires pour un auto-ciblage peut signifier que l'aide ne suffit pas pour aider les participants à gérer l'impact de la crise (Wiggins *et al.*, 2010).

- Si la demande excède les places disponibles, cela peut créer des tensions et augmenter la probabilité que les ménages les plus pauvres et les moins bien connectés soient exclus (Ahmed *et al.*, 2010).
- McCord (2013 a) donne des éléments à partir de la mise en œuvre de nouveaux programmes HIMO en réponse aux crises qui montrent à quel point ces programmes ont été confrontés à des retards considérables, ce qui signifie qu'ils n'étaient pas efficaces pour répondre à la crise. Elle conclut que l'établissement de systèmes et d'une capacité administrative préalables sont aussi importants que pour les autres programmes de transferts sociaux.

7.1.3 Les subventions et les exonérations de frais

Les subventions peuvent être introduites ou étendues pendant les crises pour réduire les prix des produits de base, y compris les céréales alimentaires, du carburant et des engrais (Bastagli, 2014). Alors qu'elles sont connues pour générer des erreurs d'inclusion importantes et peuvent être coûteuses, elles sont relativement faciles à mettre en œuvre, avec des exigences administratives limitées (Bastagli et Holmes, 2014 ; McCord, 2013a). Elles représentent une option lorsque le soutien plus ciblé n'est pas possible, et peuvent être politiquement intéressantes pour réduire les tensions sociales. D'autre part, les subventions peuvent être vulnérables à un revirement de politique : en temps de crise, réduire les subventions plutôt que les augmenter peut aussi être une mesure politique (Ortiz et Cummins, 2013).

Des exemples de subventions utilisées en réponse aux crises incluent des subventions de riz en Egypte et en Haïti pendant la crise FFF (Bastagli et Holmes 2014 ; Marzo et Mori, 2012). Elles ont été relativement bien ciblées en Haïti, avec des erreurs d'exclusion moindres par rapport à d'autres subventions de matières premières (Marzo et Mori, 2012). En Egypte, le programme de subvention alimentaire a été élargi pour inclure 15 millions de personnes supplémentaires, ce qui, semble-t-il a eu un impact significatif sur la pauvreté (Banque mondiale, 2011, Bastagli, 2014). L'utilité des subventions sur les groupes vulnérables face à une crise dépend de la matière première subventionnée en question. McCord (2013a) indique que les subventions aux carburants sont efficaces dans la lutte contre la pauvreté urbaine, tandis que les subventions aux aliments de base bénéficient aux plus pauvres.

Le financement des subventions en période de crise génère un défi financier. En Indonésie, après la crise financière de 1997, le système de subventions généralisées, y compris pour le carburant, a été utilisé comme filet de sécurité face à une crise. Il y a eu un mécontentement général de la population lorsque le gouvernement a tenté par la suite de les diminuer (Bender et Rompel, 2010).

7.1.4 Services d'aide sociale

Comme mentionné dans l'article 3, dans de nombreux pays, la fourniture des prestations sociales pour les groupes vulnérables est faible. La question de la manière dont ces systèmes peuvent être utilisés en cas d'urgence est donc de peu d'importance. Une recherche exhaustive de la documentation a découvert une absence quasi totale de discussion sur la programmation de l'extension des services d'aide sociale en cas de catastrophe. L'efficacité des services d'aide sociale dépend des ressources humaines : toute augmentation des services serait subordonnée à la disponibilité et à la capacité du personnel qualifié.

En l'absence de documentation sur les interventions d'aide sociale, on tire des leçons sur la façon dont peut fonctionner l'extension d'un programme alimentaire en cas de crise. Pour faire face à la malnutrition infantile aiguë, le gouvernement kenyan a mis en place la Gestion Communautaire de la Malnutrition Aiguë (GCMA). Le Surge Capacity Model GCMA de Concern Worldwide vise à renforcer la capacité du système de santé à résister et à se redresser suite à une augmentation

des demandes à court terme. Il a été testé dans des régions du Kenya et d'Ouganda vulnérables aux sécheresses récurrentes qui contribuent à la formation de pics de malnutrition (Erasmus, 2012 ; Kopplow, 2012). Le personnel de l'établissement de santé est formé pour surveiller les nouvelles admissions et analyser les indicateurs d'aggravation de l'état nutritionnel, tels que les précipitations, les conflits et les mouvements de population. Le personnel peut ainsi déterminer si la demande est susceptible de dépasser certains seuils et faire appel à une aide d'urgence si nécessaire. Un package prédéfini d'aide est ainsi mis à disposition. Il faut en tirer les leçons suivantes pour mieux appréhender une l'aide sociale réactive aux crises :

- Un modèle de capacité additionnelle réussi nécessite l'identification et le suivi des indicateurs en corrélation avec une augmentation imminente de la demande de services, la fixation de seuils pour la prise de décision et l'analyse en temps opportun des informations pour déclencher une intervention.
- Le package d'aide doit avoir été décidé en amont d'une situation d'urgence afin de permettre la planification d'urgence appropriée.
- Les agents de santé gouvernementaux et communautaires prennent les choses en main et déterminent quand et comment ils demandent les aides complémentaires des ONG et/ou des bailleurs.
- Des indicateurs et des seuils de niveau d'ajustement à la baisse sont également nécessaires.

7.1.5 Assurance sociale

L'assurance sociale a un fort potentiel en tant qu'outil de protection sociale réactive aux crises, car elle est conçue pour agir comme un stabilisateur automatique à la suite d'une crise (Bastagli, 2014) Dans plusieurs pays à revenu intermédiaire d'Amérique Latine et d'Europe de l'Est, ainsi que dans les pays à faible revenu comme le Vietnam, les gouvernements ont mis en place des politiques qui visaient à élargir la couverture de cet instrument de protection sociale. Cela a conduit à des niveaux de couverture et d'avantages plus élevés en terme d'assurance sociale, y compris pendant la crise FFF (Bastagli, 2014 ; M. Bastagli et Holmes, 2014). Étant donné qu'une crise covariante peut affecter l'accès au marché du travail, le type d'assurance sociale avec le plus fort potentiel en termes d'aide suite à une crise covariante est l'allocation de chômage. Cela fournit une couverture sociale pour tous ceux qui perdent leur emploi et leurs revenus et a été le principal outil d'ajustement en réponse à la crise FFF en Europe et en Amérique Centrale (McCord, 2013 a). D'autres ont inclus l'extension de l'assurance retraite et de l'assurance maladie. Voici quelques exemples :

- **Expansion verticale.** L'Uruguay a changé ses réglementations en matière d'assurance chômage faisant passer les versements de six à huit mois en période de récession. Le Brésil a fait de même lors de la crise FFF en prorogeant temporairement les aides sociales (Grosh *et al.*, 2013). Le Costa Rica a porté la durée des allocations d'assurance maladie perçues après la perte d'emploi de trois à six mois. El Salvador a permis aux travailleurs de maintenir une couverture sociale pendant six mois après avoir été congédiés. L'Institut de Sécurité Sociale du Mexique a prolongé l'assurance maladie jusqu'à six mois pour les travailleurs licenciés et leurs familles (Grosh *et al.*, 2013). Pendant la crise FFF, le gouvernement vietnamien a approuvé une augmentation de 15 % des retraites (Binh, 2010). En Chine et en Uruguay le système de retraite par répartition a été modifié pour réduire la durée de cotisation et abaisser l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite afin d'augmenter le montant des revenus versés à ceux qui étaient employés dans le secteur formel (McCord, 2013 a).
- **Expansion horizontale.** Certains régimes ont assoupli les critères d'admissibilité et les contributions afin d'étendre efficacement leurs prestations pendant les crises. La réforme du Fonds de solidarité chilien est un exemple qui va dans ce sens. Suite à la crise FFF, les

critères d'éligibilité ont été assouplis afin qu'il ne soit plus nécessaire de faire des prélèvements chaque mois. Ceci, ainsi que l'amélioration des prestations de fonds de solidarité, a eu pour résultat l'augmentation du nombre de bénéficiaires, passant de 10 000 à environ 30 000 par mois entre fin 2008 et fin 2010 (Grosch *et al.*, 2013). Certains pays ont créé des réductions temporaires ou des exonérations de cotisations de la part des employeurs et des employés afin de réduire les coûts des programmes et de stimuler l'emploi ou d'augmenter les revenus des travailleurs à faible revenu (OIT, 2011). La Thaïlande, la Chine et le Japon ont tous adopté ces exonérations ou réductions (Asher, 2010 ; Hagemejer, 2009). Cette approche nécessite d'avoir la certitude que les réserves pour financer les prestations actuelles et futures existent bien.

Toutefois, dans les pays à faible revenu, mais aussi dans de nombreux pays à revenu intermédiaire, les niveaux de couverture et de prestations sont généralement faibles en raison du caractère informel du marché du travail. Ceci couplé à une capacité administrative limitée, pose un défi à l'extension de ces plans d'interventions face aux crises (McCord, 2013 a ; Scholz *et al.*, 2010). Même en Europe et en Asie Centrale où l'assurance chômage est répandue, « les conditions d'éligibilité étaient serrées, la couverture était faible et les périodes d'allocations étaient courtes », avec seulement un tiers des personnes employées dans le secteur formel couvertes (IEG, 2012 : 136 dans McCord, 2013 a). McCord conclut que les conditions d'utilisation de tels dispositifs en tant que réponse face aux crises futures risquent de ne jamais être remplies (McCord, 2013 a).

7.1.6 Les politiques actives du marché du travail

Les réponses des politiques actives du marché du travail incluent des mesures pour protéger l'emploi ou pour favoriser la création d'emplois, en réduisant les coûts du travail pour les employeurs. Quelques exemples de ces mesures :

- **Subventions salariales.** Programa de Recuperacion Productiva de l'Argentine (REPRO) s'est développé en 2008 en réponse à la crise FFF, en augmentant le nombre des bénéficiaires de la couverture parmi les travailleurs participants, passant de 14 000 en 2007 à 144 000 en 2010. Afin de réduire les coûts, le gouvernement a donné une aide pour les revenus mensuels des travailleurs, permettant ainsi aux entreprises de les déduire des salaires (Grosch *et al.*, 2013).
- **Le travail de courte durée / aux heures réduites.** Ce type d'aide à l'emploi était le plus répandu dans les pays de l'OCDE durant la crise FFF du fait que certains régimes étaient déjà en place. Les gouvernements ont amélioré les avantages ou assoupli les critères d'éligibilité et les exigences administratives afin d'en accroître l'utilisation. Cela s'est avéré efficace dans la préservation des emplois dans l'immédiat après-crise. Cependant, il était important qu'il ne dure pas trop longtemps au risque d'affecter le redressement (Bastagli, 2014). Le gouvernement vietnamien a également mis en place des politiques encourageant la réduction du temps de travail en lieu et place de licenciements. Cette démarche était soutenue par les entreprises puisqu'elle réduisait les coûts de recrutement et de formation. En 2009, les allocations de chômage partiel en Turquie sont passées de trois à six mois et les paiements ont augmenté de 50 % dans les entreprises ayant adopté des horaires de travail réduits et remplissant les conditions de l'assurance chômage (Bonnet *et al.*, 2012).
- **La formation sur le terrain** afin de soutenir la demande de travail des employés ayant des horaires réduits et la formation et la mise à niveau des chômeurs. Dans un programme de partage du travail en Uruguay et au Chili, les travailleurs pouvaient passer leur temps libre en formation. À l'île Maurice, la Fondation Nationale pour l'Emploi a créé un système qui permet aux entreprises des secteurs de la fabrication et du tourisme d'envoyer leurs employés en formation au lieu de les licencier, sauvant ainsi quelques 6 000 emplois tout en améliorant les

compétences des employés. Au moment de la crise FFF, le programme de relance économique de la Chine a également inclus un programme de formation professionnelle à l'échelle nationale pour aider les travailleurs licenciés et migrants (Bastagli, 2014). Encore une fois, ces mesures peuvent se cumuler avec les allocations de chômage. En Bulgarie et en Corée, par exemple, les travailleurs sans emploi qui saisissent des occasions de formation obtiennent une prolongation des allocations de chômage (Bastagli, 2014, McCord, 2013 a).

- **Initiatives de création d'emplois.** Au Vietnam, pendant la crise FFF, un Fonds National de Création des Emplois a accordé des prêts au secteur informel et aux entreprises familiales lesquelles auraient ainsi créé plus de 250 000 nouveaux emplois en 2009. Le gouvernement a également poursuivi son programme visant à envoyer davantage de travailleurs à l'étranger par le biais de formations professionnelles des travailleurs à l'étranger et par des initiatives visant à pénétrer de nouveaux marchés de travail (Binh, 2010).

McCord (2013 a) indique que ces mesures ne sont pas susceptibles d'offrir des avantages significatifs ou économes lorsqu'il y a des niveaux élevés d'emploi informel.

7.2 Distribution de la protection sociale réactive aux crises

Les systèmes de protection sociale ont des systèmes et des processus administratifs mis en place pour cibler les bénéficiaires, effectuer des virements (le cas échéant), gérer l'information et se coordonner avec les autres acteurs. Ces systèmes font partie de l'attrait des systèmes de protection sociale utilisés en réponse aux situations d'urgence puisqu'ils ne partent pas de zéro. Toutefois les règles régissant la politique de protection sociale existante en période de non-crise peuvent poser un défi en cas de survenue de crise soudaine et la capacité administrative pour faire face à cette crise peut s'avérer faible (Bastagli et Holmes 2014). Nous passons ici en revue quelques-unes des principales leçons tirées de la mise en œuvre des programmes cités dans le paragraphe ci-dessus, en ce qui concerne l'utilisation efficace des différents aspects des systèmes de protection sociale.

7.2.1 Ciblage et inscription

Au chapitre 4.3.3, nous avons pu noter le défi posé par le recoupement potentiellement limité dans le nombre de ménages qui reçoivent la protection sociale ordinaire et ceux qui sont touchés par une crise covariante. La majorité des dispositions relatives à la protection sociale sont déterminées à l'aide de combinaisons de catégories démographiques, d'un ciblage et de conditions de ressources communautaires, souvent selon un positionnement géographique. Afin d'optimiser la pertinence pour les ménages vulnérables aux crises, ces critères doivent être en corrélation avec les facteurs de vulnérabilité liés aux crises covariantes (Kuriakose *et al.*, 2012).

Ciblage de la pauvreté (évaluation indicative des ressources ou sur base communautaire)

La méthode des conditions indicatives de ressources, qui emploie un ensemble d'indicateurs facilement identifiables tels que la qualité du logement et qui permet d'effectuer un classement par richesse des ménages, est un moyen de cibler les pauvres chroniques. Toutefois, si le classement est effectué avant une crise, le niveau de classement d'un ménage n'est pas nécessairement un bon indicateur de son bien-être à la suite d'une crise covariante, puisque d'autres ménages mieux lotis peuvent se retrouver beaucoup plus touchés (Bastagli et Holmes, 2014 ; Ramos *et al.*, 2012 ; McCord, 2013a). En outre les programmes d'assistance sociale ont tendance, en raison de la quantité des informations à collecter, à organiser des campagnes d'enregistrement espacées dans le temps, ce qui peut relativiser la pertinence de cette cartographie lorsque survient une crise (McCord, 2013a). Après une crise, le processus peut être trop complexe à mettre en place

rapidement entraînant la possible mise à l'écart des ménages non préalablement enregistrés. Ceci peut poser problème pour les programmes nationaux avec des objectifs de pauvreté tendus, (par exemple visant à atteindre les « 10 % les plus pauvres ») dans un contexte où une plus grande partie de la population partage des caractères de richesse identiques comme le Lesotho, où le Programme de Subvention des Enfants cible les familles dans les quintiles les plus bas mais où 80 % de la population vit avec 2 dollars ou moins par jour (Mauder *et al.*, 2015).

La documentation suggère que, compte tenu de la répartition actuelle des programmes de protection sociale, les programmes qui ciblent l'insécurité alimentaire chronique dans les localités touchées par la sécheresse pourraient connaître un risque de duplication en nombre de bénéficiaires plus grand que dans le cas d'une crise économique telle que la crise « triple F » où l'un des groupes les plus affectés était celui des travailleurs pauvres dans les zones urbaines et non inscrits dans les systèmes d'assistance sociale. (McCord, 2013a ; Slater et Bhuvanendra, 2013).

Au Kenya, le HSNP a abordé le problème de ciblage en procédant à une inscription de type recensement de tous les ménages dans la région géographique couverte, puis en attribuant l'aide de la protection sociale à long terme à une minorité d'entre eux qui figuraient parmi les plus pauvres (connu sous le nom de « Groupe 1 »). Ce processus d'enregistrement, qui comprend l'ouverture de comptes bancaires et la délivrance d'une carte bancaire dans tous les foyers, a été efficace comme moyen de distribuer des liquidités aux foyers du « Groupe 2 » en cas de crise (ceux qui ne reçoivent pas d'aide de façon régulière). Toutefois, ceci a semé la confusion au sein des communautés quant à savoir pourquoi certains ménages enregistrés perçoivent régulièrement des fonds, tandis que d'autres perçoivent des montants occasionnels et d'autres encore ne perçoivent rien. Dans les premiers mois de l'intensification du plan d'urgence, certains foyers du Groupe 2 vérifient régulièrement à l'aide de leur carte les sommes créditées sur leur compte alors même qu'ils n'ont pas bénéficié de l'extension du plan et ne comprenant pas pourquoi les cartes des voisins se sont mises soudainement à « fonctionner ». Le ciblage a été effectué principalement au moyen d'une évaluation indicative des ressources avec une vérification de communauté limitée. Ceci ayant eu lieu il y a quelques années et les ménages n'ayant pas conscience de leur classement, il est compréhensible que certains perçoivent l'extension à de nouveaux ménages comme un mystère.

Avec le HSNP en vigueur dans quatre comtés du Nord du Kenya, sa capacité à évoluer dans ces régions est beaucoup plus grande que sa capacité à intervenir dans d'autres comtés touchés par la sécheresse et où il n'est pas opérationnel. De même, il n'est pas apparu comme un outil utile pour atteindre ceux qui étaient touchés par l'augmentation des prix des denrées alimentaires durant la crise FFF, car le programme couvre le milieu rural et les répercussions de la crise étaient plus visibles dans les zones urbaines (Bastagli et Holmes 2014).

Ciblage catégoriel

Les programmes qui ciblent des groupes catégoriels, tels que les personnes âgées ou les enfants, peuvent être moins efficaces pour atteindre le nombre désiré dans une crise humanitaire ressentie par tous, comme une catastrophe naturelle par exemple (Slater et Bhuvanendra, 2013). Toutefois, l'expérience du typhon Haiyan aux Philippines permet d'apporter quelques nuances. En effet, la catégorie visée par le programme 4P, à savoir les familles extrêmement pauvres avec enfants, était censée être durement touchée par la catastrophe, mais loin d'être la seule. Une partie importante des ménages touchés par le désastre a pu rapidement recevoir l'aide grâce aux listes des bénéficiaires 4P. Toutefois, il a fallu assurer une coordination avec l'aide humanitaire envoyée via le système d'intervention internationale afin d'atteindre tous ceux qui n'étaient pas inclus dans le programme (Smith, 2015).

Le Kenya dispose de trois autres programmes de protection sociale avec une couverture nationale au sein de son Programme National de Filets de Sécurité : le programme Transferts en Espèces aux Personnes Agées, le programme Transferts en Espèces aux Personnes Atteintes de Déficiences Sévères, et le programme Transferts en Espèces aux Orphelins et aux Enfants Vulnérables. Il n'y a actuellement aucune réserve d'urgence disponible pour une intensification de l'aide en cas d'urgence. Même si ils ont l'avantage de la couverture géographique, leurs listes de bénéficiaires ont l'inconvénient d'être limitées à certaines catégories. Toute tentative d'utiliser des programmes tels que ceux-ci, au Kenya ou ailleurs, exigerait l'examen des moyens permettant d'inscrire des ménages en-dehors des catégories préexistantes.

Couverture géographique

Étant donné que de nombreuses catastrophes ont tendance à toucher des zones spécifiques, le ciblage géographique est souvent utilisé dans la programmation de l'intervention humanitaire réactive aux crises (Kuriakose *et al.*, 2012). Il est souvent possible de connaître à l'avance les zones les plus vulnérables aux crises climatiques. Cette connaissance peut être intégrée dans la conception des systèmes de protection sociale : Bastagli et Holmes (2014) citent l'exemple de l'évolution des filets de sécurité au Bangladesh pour cibler des zones particulières avec des niveaux élevés de pauvreté et qui sont également vulnérables aux crises alimentaires saisonnières liées aux inondations et autres phénomènes météorologiques. Aux Philippines, il y avait une couverture élevée de la population dans la zone géographique la plus touchée par le typhon (Smith, 2015). En revanche, des analyses récentes sur la préparation de la protection sociale réactive aux crises au Mozambique et au Zimbabwe identifient comme une contrainte critique la couverture géographique limitée et la couverture de population des programmes existants (McCord, 2013 a).

7.2.2 Système de gestion d'informations

Des registres centralisés regroupant les informations sur les bénéficiaires existants et potentiels de l'aide sociale sont en train d'être mis au point dans plusieurs pays. Ceux-ci peuvent faciliter la mise à niveau des programmes, car ils peuvent servir à identifier les ménages qui étaient juste au-dessus du seuil d'éligibilité pour bénéficier du programme régulier et qui sont susceptibles d'avoir été durement touchés par la crise (Kuriakose *et al.*, 2012 ; McCord, 2013a). En voici quelques exemples :

- Au Brésil, chaque personne peut s'inscrire à tout moment sur le registre administratif *Cadastro Unico*, sur lequel les informations sont mises à jour au minimum tous les deux ans, et grâce auquel les changements dus à la crise FFF ont pu être saisis rapidement (McCord, 2013a).
- Grâce à son système national d'information à l'aide sociale (NISSA), le Lesotho a pu bénéficier d'un registre des ménages similaire au moment de l'expansion horizontale du Programme de Bourses pour Enfants. Le NISSA devrait fournir un registre complet des ménages d'ici à 2016. Maunder *et al.* (2015) notent l'importance de la collaboration avec l'autorité de gestion des catastrophes et avec les agences humanitaires afin que les informations recueillies à travers le système soient pertinentes en terme d'intervention face aux catastrophes.
- Une partie de la consolidation du Programme National sur la Protection du Kenya comprend la mise en place de systèmes de gestion de l'information pour chaque programme qui peuvent être lus par un « registre unique » afin de suivre les ménages simultanément à travers tous les programmes (Wyatt *et al.*, 2014).
- Dans sa prochaine phase, le PSNP éthiopien (2015-20) sera étendu à 10 millions de personnes. À partir de 2015, le PSNP régulier et le Humanitarian Requirements Document (HRD) utiliseront les mêmes évaluations ainsi qu'un registre unifié basé sur le classement de la richesse. À l'heure actuelle, sa base de données inclut 7,8 millions de cas chroniques et

2,2 millions de cas transitoires. D'ici à 2020, les cas « transitoires » identifiés comme chroniques se déplaceront vers le PSNP et les dossiers sociaux transitoires diminueront pour atteindre un maximum de 1,7 millions, tous couverts par le financement d'urgence. Les fonds MFR seront mutualisés avec les fonds du Humanitarian Requirements Document et seront utilisés pour aider à traiter les dossiers sociaux supplémentaires, transitoires et aigus durant les années de crise (Maunder *et al.*, 2015; Ministère de l'Agriculture, 2014).

- Au Vietnam, une liste nationale de la pauvreté enregistre des informations sur les ménages en dessous du seuil de pauvreté. Toutefois, compte tenu de son processus administratif complexe, cette liste n'est mise à jour que tous les cinq ans. En 2009, seuls ceux qui avaient déjà été enregistrés comme « pauvres » pouvaient être pris en considération pour recevoir l'aide en dépit des changements de circonstances provoqués par la crise FFF, ce qui a freiné l'extension de la couverture aux nouveaux pauvres en temps opportun. Depuis lors, les discussions sur la façon de renforcer la réactivité aux crises du Vietnam ont mis l'accent sur la possibilité d'une mise à jour annuelle de la liste des pauvres, avec la possibilité pour les ménages de demander une inscription en continu (Bastagli et Holmes, 2014 ; Kuriakose et al., 2012).

Le maintien de données de bonne qualité n'est pas le seul défi des registres centralisés. Quel que soit le contexte, la protection des données est un souci majeur, qui plus est dans les régions touchées par un conflit ou lorsque les données recueillies peuvent être politiquement sensibles ; elle est également exposée au risque d'une surveillance progressive dans les pays en développement (Hosein et Neist, 2013).

7.2.3 Les mécanismes de paiement

Une condition essentielle pour une réponse efficace aux crises est l'existence de systèmes de paiement efficaces (McCord, 2013a). Cela peut inclure des systèmes manuels ou qui utilisent des cartes bancaires ou des nouvelles technologies telles que les téléphones portables. Plusieurs commentateurs et plusieurs évaluations ont indiqué que les systèmes de paiement électronique sont un moyen prometteur pour fournir de l'aide aux bénéficiaires de manière rapide, précise et flexible, et ce même dans des environnements difficiles (Smith *et al.*, 2012 ; Bastagli 2014). Toutefois, si l'infrastructure n'est pas déjà bien établie ou si les agences humanitaires doivent investir dans de nouveaux systèmes utilisés seulement pour une période de courte durée, ils risquent d'être relativement coûteux pour une intervention d'urgence (O'Brien *et al.*, 2013). L'adoption de systèmes de paiement électronique prend du temps et fait face à des défis tels que la couverture des agents et des fournisseurs, la liquidité et la défaillance de la technologie. Néanmoins, les programmes de transferts monétaires des pays sujets à la crise incluent de plus en plus les systèmes de paiement électronique (Bastagli et Holmes, 2014 ; O'Brien *et al.*, 2013).

Le Pakistan représente un bon exemple d'expérience d'utilisation de systèmes de paiement électronique à grande échelle en réponse aux crises humanitaires⁸. Ici, grâce à l'intervention rapide du gouvernement pour venir en aide à 1,3 million de personnes touchées par les inondations en 2011 le Citizen's Damage Compensation Programme (CDCP) a été mis en œuvre en partenariat avec United Bank Limited au moyen de cartes de débit « Watan ». Bien qu'il y ait eu quelques difficultés tout à fait compréhensibles dans le déploiement rapide et à grande échelle d'un système si nouveau pour les populations, la plate-forme a été en mesure d'effectuer des versements de manière relativement efficace et en toute sécurité, et ce en quelques semaines, ce qui n'aurait pas été possible avec les approches manuelles (Smith *et al.*, 2012). Les éléments essentiels de cette réussite étaient un partenariat solide entre le gouvernement et la banque, et l'utilisation de réseaux d'agents de paiement existants. Le système Visa était bien connu des

⁸ Voir Annexe B.3. L'étude de cas approfondie du Pakistan qui fait partie de cette recherche examinera ces expériences.

partenaires de la banque, des régulateurs et des distributeurs, aidant ainsi à réduire les temps de réglage (CSR Asia, 2014). Deux facteurs clés ayant contribué à étendre la portée du programme aux bénéficiaires non enregistrés auparavant étaient l'émission par la Pakistan National Database and Registration Authority (NADRA) d'un peu plus de 400 000 nouvelles cartes d'identité nationale et le déploiement rapide de l'équipement de contrôle biométrique dans tous les centres d'enregistrement de la carte (Asie CSR, 2014). Quelques soucis ont été signalés dans les zones rurales reculées où le nombre d'agents sur le terrain était moins important et où il y a eu parfois un manque de liquidités, ce qui rendait l'accès au transfert difficile pour les bénéficiaires (Ovadiya, 2014 ; Smith *et al.*, 2012).

Le système de paiement électronique a eu des effets plus durables et au-delà de l'effet immédiat du CDCP. Parmi ceux-ci il y a la vulgarisation du concept de banque à distance, l'extension du réseau d'agents bancaires, en particulier dans les régions où cela n'était pas une priorité avant les inondations, et la mise en place de versements par carte comme standard pour les transferts gouvernementaux au Pakistan (Pasricha et Revzi, 2013).

D'autres exemples issus de la documentation sur l'utilisation des paiements électroniques pour la protection sociale réactive aux crises incluent :

- Au Vietnam, afin d'améliorer le service de prestation de versement d'aide sociale, le gouvernement étudie les systèmes de paiement électronique ainsi que des solutions alternatives aux versements manuels par des agents locaux, par l'intermédiaire du bureau de poste et des banques locales. Les commentateurs ont expliqué que le fait de s'écarter d'un système de paiement manuel pourrait accroître la transparence et la responsabilité, et réduire les erreurs et les coûts. Cela pourrait également libérer du temps de traitement aux fonctionnaires locaux qui participent actuellement au versement des prestations en espèces, en augmentant leur capacité à se concentrer sur d'autres fonctions de prestation de services telles que la communication et la sensibilisation des bénéficiaires.
- Au Kenya, l'utilisation de cartes à puce spécifiques au programme selon la phase 1 du HSNP et la distribution de dispositifs de point de vente dans les magasins de commerçants ont permis d'apporter une aide efficace aux populations mobiles dans les régions rurales éloignées (Oxford Policy Management et Institut des études sur le développement, 2012). Dans le cadre de la phase 2, l'ouverture de comptes Equity Bank pour tous les ménages résidant dans les zones du programme commence à montrer son efficacité pour la partie « réactivité aux crises » du même programme.
- Après le typhon Haiyan des Philippines, les paiements complémentaires de près de 6 millions \$ aux bénéficiaires 4P sont passés par la plate-forme de paiement existante, soit par carte de paiement (31 %), en particulier dans les zones urbaines où les distributeurs de billets étaient plus facilement disponibles (même si certains d'entre eux étaient endommagés par le typhon), soit en agence (69 %) (Smith, 2015 ; Zimmerman et Bohling, 2015). Étant donné que les mécanismes de prestation électronique de paiement faisaient partie du programme depuis 2007, les bénéficiaires à travers le pays s'étaient déjà familiarisés avec le système et aucune formation n'était nécessaire (Zimmerman et Bohling, 2014). Quelques difficultés mineures ont été enregistrées par les prestataires de services financiers dans la gestion du paiement mensuel supplémentaire (Smith, 2015).

7.2.4 La coordination entre les institutions

En raison de la hausse de la demande d'aide humanitaire, de la participation des différents acteurs concernés par l'intervention face aux catastrophes et potentiellement des difficultés de fonctionnement des infrastructures, la gestion peut être compliquée après une crise. Il y a un risque que les institutions qui ont des ressources administratives limitées soient surchargées si elles se

voient confier des interventions de crise (Bastagli, 2014 ; McCord, 2013a). Une étude des expériences citées dans la documentation sur la protection sociale tire quelques leçons.

- Kuriakose *et al.* (2012) et Bastagli et Holmes (2014) notent que, après la crise FFF au Pakistan, l'absence d'un organisme central chargé de la coordination des programmes d'aide sociale a été un problème majeur pour une intervention efficace face à la crise. Ils comparent cela au Bangladesh, où le gouvernement a créé une unité dédiée à la surveillance des effets de crise et de la coordination des réponses. Bastagli (2014) fournit des exemples de la mise en place d'institutions pour la coordination des réponses face à la crise FFF. Au Burundi, cela comprenait la mise en place d'un comité de pilotage à travers huit ministères pour coordonner l'extension du programme d'alimentation scolaire, alors qu'au Libéria, une Unité d'Alimentation Scolaire a été créée au sein du ministère de l'Éducation.
- Le PNSP en Éthiopie fonctionne presque entièrement grâce à des systèmes publics nationaux, décentralisés avec des administrations régionales et locales et le personnel du gouvernement national. La documentation suggère que les changements de structure du gouvernement conduisant à la coordination de l'aide à travers la protection sociale par le biais d'un seul organisme central, qui travaille en étroite collaboration avec d'autres organismes nationaux ainsi que les autorités sous-nationales, est plus efficace pour gérer l'ajustement en temps de crise que le fait de mettre plusieurs agences en charge⁹ (La Rosa, 2015; Pelham *et al.*, 2011 ; Slater et Bhuvanendra, 2013). Le PSNP a établi des liens verticaux efficaces ; il est toutefois reconnu que les contraintes de capacité aux niveaux régional et local affectent la mise en place et que la communication entre les ministères est réduite (Le groupe Banque mondiale, 2013).
- Afin de venir en aide à la coordination de l'intervention face à la crise, le HSNP kenyan dans sa phase 2 est passé sous le contrôle de l'Agence Nationale de Gestion de la Sécheresse (NDMA) dans le cadre du ministère de la Dévolution et de la Planification (Wyatt *et al.*, 2014).
- Bastagli (2014) souligne l'importance d'une programmation avancée pour coordonner la mise en place en cas de crise et son inclusion dans les procédures normalisées d'exploitation du programme. Il cite l'exemple du *Familia en Accion* colombien, où le mode d'emploi précise les ajustements au programme d'intervention face à la crise . Ces ajustements sont les suivants : définir le rôle du programme en cas de catastrophe dans le cadre d'un plan d'intervention en cas de catastrophe, préciser les modifications apportées aux transferts monétaires telles que les conditions de renonciation, et établir des liens avec les institutions en charge de la coordination des interventions en cas de catastrophe et des financements d'urgence. Le PSNP suit la même approche, notamment avec des manuels détaillés expliquant les modalités de mise en œuvre des budgets d'urgence et du MFR (Comité de gestion du Mécanisme de financement des risques, 2012).

7.2.5 Coordination de la protection sociale et de la GRC

Le fonctionnement efficace de la protection sociale réactive aux crises et aux chocs climatiques repose sur les liens avec les systèmes nationaux d'alerte précoce. Les données doivent arriver en temps opportun et doivent également être analysées et utilisées à bon escient. La documentation souligne l'exemple de l'intervention du gouvernement bengali face au cyclone Sidr en 2007. Une stratégie nationale de gestion des catastrophes existait déjà. Celle-ci a pu fournir des plans intégrés de gestion et d'intervention des risques dans tous les secteurs, basés sur les

⁹ Pelham *et al.* (2011) signalent que dans les premières années du PSNP il y a eu des difficultés de gestion entre le Bureau de coordination de la sécurité alimentaire (sous le ministère de l'Agriculture) responsable de la mise en œuvre, et le Ministère des finances et son Agence pour la prévention et la préparation des catastrophes, qui ont participé à des transferts d'urgence. Cela a conduit à de la confusion, des retards et a inhibé la réactivité du programme.

déclencheurs d'alerte précoce et sur des filets de sécurité incorporés dans le cadre de la l'intervention.

Une forte coordination et les liens entre les différents acteurs au niveau national et local, ainsi que l'échange d'informations d'alerte précoce ont déclenché la mise en œuvre immédiate des filets de sécurité comprenant des subventions financières, de riz et d'abris. Les ressources étaient disponibles avant que l'impact de la crise soit connue et sans la nécessité de lancer un appel à l'aide (Bastagli et Holmes, 2014 ; Pelham *et al.*, 2011).

En Éthiopie, le déclencheur du MFR est basé sur un système d'alerte précoce mis en place. Lorsque le MFR a été déclenché en 2011, alors que l'intervention après le déclenchement est survenue extrêmement rapidement, il y a eu un retard de plusieurs mois entre le moment où les données sont devenues disponibles et le moment où les gouvernements régionaux ont demandé la libération des ressources MFR. Selon les lignes directrices du MFR, l'alerte précoce doit être donnée par le système Livelihood Early Protection Assessment (LEAP) du PSNP et par le système d'alerte précoce du gouvernement fédéral, le Livelihood Impact Assessment Sheets (LIAS). À l'époque, le système LEAP était encore en cours de développement et il y avait un manque de clarté concernant l'harmonisation des LIAS dans le MFR. Ainsi, tandis qu'un avertissement précoce prévoyait que les populations dans les zones PSNP auraient besoin d'aide, cela n'a pas été signalé par le processus d'avertissement précoce « officiel » des lignes directrices du MFR et n'a donc pas été pris en compte (Hobson et Campbell, 2012 ; Maunder *et al.*, 2015 ; Comité de gestion du Mécanisme de financement des risques, 2012).

7.2.6 Coordination de la protection sociale et de l'action humanitaire

Comme Marzo et Mori (2012) le soulignent, les mesures d'intervention humanitaire seront toujours nécessaires, d'autant plus que les programmes et les systèmes de protection sociale sont encore en émergence dans la plupart des pays à faible revenu (PFR) et qu'il ne sera pas possible ou approprié de renforcer les programmes existants pour répondre à 100 % des besoins dans chaque contexte. La coordination entre les programmes de transferts sociaux et les mesures d'intervention d'urgence à court terme continuera d'être une caractéristique importante de la protection sociale réactive aux crises. De plus en plus de pays développent des stratégies nationales qui intègrent la protection sociale, la gestion des risques et l'intervention humanitaire. Avec l'appui des bailleurs, le gouvernement du Niger a élaboré un plan d'urgence national pour gérer les crises météorologiques afin de garantir l'accès à la nourriture grâce à l'aide humanitaire, protéger les biens des ménages et développer les indicateurs d'avertissement précoce (Bastagli, 2014). Néanmoins, les acteurs humanitaires opèrent souvent indépendamment (selon les principes humanitaires) plutôt qu'avec des institutions et des systèmes gouvernementaux (Bastagli et Holmes, 2014). Voici quelques exemples de coordination efficace et moins efficace :

Selon Smith (2015), dans le cas de l'expansion verticale du gouvernement philippin sur le programme de transfert social 4P en réponse à la crise suite au typhon Haiyan, l'une des principales leçons du succès était la coordination efficace et précoce entre le PAM et le Département de la protection sociale et du développement (DSWD). Le processus d'accord a été accéléré grâce à l'existence préalable d'un protocole d'entente de collaboration et aux antécédents du PAM grâce auxquels le gouvernement a pu obtenir des ressources liées à l'action humanitaire. Le Lesotho a vécu plusieurs expériences similaires grâce aux fonds versés par l'UNICEF pour soutenir l'extension du fonds gouvernemental pour l'enfant (Maunder *et al.*, 2015) (voir Annexe B).

Dans l'intervention de 2007 suite au cyclone Sidr au Bangladesh, il y aurait eu une réticence des bailleurs et des ONG pour venir en aide au filet de sécurité national, conduisant à la démultiplication des quotes-parts et des programmes d'intervention parallèles, ce qui a généré une certaine confusion sur le terrain. Au cours de l'intervention humanitaire suite au de tremblement de

terre au Pakistan, les agences n'ont pas coordonné leurs efforts avec les mécanismes existants de transfert monétaires étatiques, dont la Zakat et le Bait-ul-Mall, qui visent à subvenir aux besoins des plus pauvres (Pelham *et al.*, 2011).

Précédemment, nous avons décrit la coordination en Éthiopie entre les transferts réguliers de PSNP et le Document de réponse humanitaire mis en place par les organismes humanitaires. Malgré cela, il n'a pas toujours été évident de déterminer les populations devant bénéficier de l'aide de base du PSNP, des budgets d'intervention d'urgence et de l'aide humanitaire (ministère de l'Agriculture, 2014). Les différents échelons gouvernementaux et les partenaires de développement n'étaient pas clairs sur le séquençage des interventions humanitaires ou celles financées par le MFR. L'option dans sa large majorité pensait que le MFR devait uniquement être déclenché très occasionnellement, tandis que les interventions d'urgence pouvaient avoir lieu chaque année (ministère de l'Agriculture, 2015). Plusieurs rapports notent aussi l'écart entre la valeur de l'assistance fournie aux ménages par l'intermédiaire de l'intensification de la PSNP et celle apportée par l'aide humanitaire. La ration de 2011 prévue par le MFR n'était pas une ration alimentaire complète, car elle avait été conçue pour répondre aux premiers besoins de l'intervention, alors que les ménages pris en charge au titre de l'intervention humanitaire traditionnelle ont reçu une ration plus complète (Hobson et Campbell, 2012; Maunder *et al.*, 2015 ; Ministère de l'Agriculture, 2014 ; Comité de gestion du Mécanisme du financement du risque, 2012 ; Sida *et al.*, 2012). Selon les leçons apprises, la prochaine phase du programme apporte plusieurs changements afin d'améliorer la coordination de l'intervention face aux catastrophes par le biais des systèmes de protection sociale et humanitaires (ministère de l'Agriculture, 2015) :

- L'allocation de ressources géographiques de la PSNP, ciblant uniquement des *woredas*, exclut de nombreux éthiopiens chroniquement vulnérables et contribue à une forme d'aide d'urgence en continu dans les *woredas* de PSNP pour les dossiers sociaux transitoires et récurrents de plus de 4,7 millions de personnes. Cela signifie que les budgets de réserve et les interventions d'urgence ont été utilisés pour colmater les brèches créées par la couverture insuffisante du filet de sécurité prévisible. Peu à peu le PSNP 4 va devenir un programme national avec des dossiers sociaux annuels avoisinant les 10 millions de clients. Cela couvre 8,3 millions de clients souffrant d'insécurité alimentaire chronique, ce qui signifie qu'une grande partie des ménages qui reçoivent actuellement une aide transitoire feront partie du programme à long terme. Le programme conservera sa capacité à évoluer pour venir en aide à 1,7 millions de clients transitoires supplémentaires si besoin. Les besoins transitoires seront déterminés à l'aide de données générées par le système d'alerte précoce grâce à une évaluation conjointe saisonnière menée en décembre de chaque année.
- Plutôt que de restructurer les instruments (les budgets d'urgence du PSNP et le MFR), l'accent sera mis sur l'évaluation des faiblesses du système afin de s'assurer qu'ils sont utilisés à bon escient. Cela inclura : le renforcement des capacités visant à décentraliser la prise de décision pour le déclenchement de l'évolutivité du programme, rendre les déclencheurs plus clairs et simplifier les procédures pour leur développement, et la surveillance de l'utilisation des budgets d'intervention.
- La valeur augmentera afin d'améliorer la consommation alimentaire et la protection des biens. Les transferts correspondront à la valeur de 15 kg de céréales et 4 kg de légumes secs par mois, proportionnés aux kilocalories fournies par la ration alimentaire de l'aide humanitaire. Ce sera versé soit sous la forme d'un panier alimentaire mixte, son équivalent en espèces ou, à titre expérimental, par l'intermédiaire de bons alimentaires. Un aspect clé sera l'introduction d'un tampon pour les transferts en espèces en cas de prédiction d'inflation.

Au Kenya, les évolutions récentes indiquent que des efforts sont déployés pour renforcer l'intégration et la coordination entre les secteurs humanitaires et du développement. La stratégie générale du Plan d'intervention d'urgence humanitaire de l'ONU au Kenya consiste à retirer

progressivement l'aide humanitaire aux dossiers sociaux chroniquement vulnérables et à intégrer les interventions d'urgence dans les plans de rétablissement et de protection sociale précoces et étendus, tels que le HSNP dans le Nord et l'aide sociale développée et à long terme des autres programmes figurant parmi le Programme National de filets de sécurité (Bastagli et Holmes, 2014). En complément, ECHO finance l'Initiative de complémentarité du PAM qui apporte un soutien stratégique à la coordination du Secrétariat National de la Protection sociale et développe les systèmes afin de proposer différentes initiatives nationales en terme de protection sociale. Afin de créer les fondements pour les décisions stratégiques en terme de ciblage de l'intervention humanitaire, le PAM a pour objectif d'intégrer pleinement ses programmes d'aide alimentaire dans le système national de protection sociale et ses données dans le registre unique national du gouvernement, (Mauder *et al.*, 2015).

L'UE finance le programme Soutenir la résilience dans la Corne de l'Afrique (SHARE) qui vise à renforcer la résilience des populations vulnérables face à la sécheresse grâce à une planification conjointe entre le personnel humanitaire et de développement et à l'usage de la coopération du développement et des instruments de financement humanitaires. Le programme multisectoriel inclut l'aide pour les activités de sauvetage, pour la valorisation et pour l'investissement dans le développement à plus long terme, comme la gestion des ressources naturelles et la gestion des ressources naturelles (Bastagli, 2014). Les crises sont anticipées au sein même de la conception du programme et un financement flexible permet d'y répondre.

7.3 Préparation et planification

L'un des points de convergence de la GRC, de la protection sociale et de l'aide humanitaire concerne les différentes activités visant à améliorer la préparation pour éviter ou atténuer une crise humanitaire. L'urgence de ces activités a été récemment mise à jour suite à la famine en Somalie après la sécheresse de 2010-11. De nombreux universitaires et spécialistes admettent que cette famine aurait pu être évitée et elle présente une étude de cas utile permettant d'examiner le potentiel d'une plus grande protection pour atténuer les effets des crises (Bailey, 2012 ; Various, 2012). Dans la version finale d'un document, alors que la famine venait d'être déclarée, Levine *et al.* (2011) présentent un cadre de réflexion et d'amélioration de la préparation. Pour eux, le problème majeur réside dans la capacité à relier toutes les activités entreprises pour promouvoir la préparation, telles que l'installation de systèmes d'alerte précoce, ou la création d'exercices de planification d'urgence, afin de positionner un déclencheur qui activera les systèmes d'interventions et les plans d'urgence lorsqu'une crise sera identifiée ou prédite. L'absence d'accord à propos d'un déclencheur et une inclinaison politique de la part de bailleurs visant à retarder le déclenchement d'une intervention jusqu'à ce que la crise soit avérée, sont quelques-uns des facteurs contributifs. Levine *et al.* incitent à prendre cette étape de la préparation très au sérieux et fournissent une liste de tâches à entreprendre avant une crise pour améliorer la rapidité et l'efficacité d'une intervention.

D'autres chercheurs ont documenté les leçons apprises par la communauté humanitaire depuis la famine de 2011 en Somalie. Maxwell et Majid (2014) discutent du travail de l'Université Tufts et de l'Institut de la vallée du Rift dans la fourniture de preuves empiriques pour la prévention ou l'atténuation précoce de telles crises à l'avenir. La recherche se concentre sur les causes de la crise et sur les leçons tirées des réponses des différents groupes en ce qui concerne la prévention de la famine, la préparation et l'intervention humanitaire. Outre les déclencheurs clairs mise en évidence par Levine ci-dessus, ils recommandent une programmation « sans regrets », des interventions qui auront un effet bénéfique, même si la crise s'avère être moins forte que prévu ; des « modificateurs de crise », des lignes budgétaires dans la programmation à plus long terme qui peuvent rapidement transformer les objectifs de programmation sans être retardés par la

collecte de fonds, tels que décrits à l'article 5.4 ci-dessus ; et des « filets de sécurité évolutifs » tels qu'étudiés dans la présente recherche.

Étant donné que les fonds d'aide humanitaire sont principalement libérés après une crise et prennent en charge des activités discrètes, plutôt que distillés dans un flux continu de financement d'un système de protection globale, une architecture de financement défectueuse devient alors un autre facteur pouvant contribuer à un manque de préparation (DFID, 2013a ; Hillier et Dempsey, 2012 ; Kellett et Peters, 2014). Kellett et Peters soumettent des preuves provenant de cinq pays, les Philippines, le Niger, le Soudan, Myanmar et Haïti, afin de montrer qu'un financement dans un « continuum de préparation » (entre développement et aide humanitaire) doit être mieux coordonné afin d'être plus efficace. Aucun mécanisme étudié ne finance correctement une préparation d'urgence dans un continuum. En outre, ils ont constaté que la majeure partie du financement international ne portait pas sur le renforcement des capacités à long terme des systèmes nationaux de protection civile, mais tendait à renforcer une approche axée sur le projet.

La crise en Somalie et dans la corne de l'Afrique a incité la mise en place d'une initiative financée par le consortium de Capacité de réponse renforcée (CER) d'ECHO, visant à « Renforcer les capacités institutionnelles pour apporter une aide d'urgence en terme de sécurité alimentaire en temps opportun face à des crises proportionnelles », et développée par Oxfam GB, Save the Children UK, Concern Worldwide et Oxfam Intermon. Afin d'améliorer l'état de préparation des organismes intervenant lors de crises prédites ou récurrentes, Oxfam a développé une analyse de marché pré-crise en pilotant des évaluations du marché et en développant des lignes directrices pour cette initiative. Pour Oxfam, un élément clé de la préparation consiste à renforcer les systèmes de marché existants (Brady, 2014). Les programmes ayant ces objectifs reposent sur l'idée que travailler vers des systèmes de marché plus forts, plus accessibles, plus efficaces et équitables peut aider à développer la résilience des populations locales. Cependant, ce travail est souvent divisé entre savoir comment les secours peuvent être acheminés par le biais de systèmes de marché existants et comment ces systèmes peuvent être renforcés dans des contextes de crise, et une aide à long terme pour les producteurs afin de renforcer leurs positions dans les systèmes de marché des produits agricoles. Oxfam commence à développer une approche alignée qui permettra d'assurer que les programmes de subsistance sont prêts à faire face aux crises et que les interventions d'urgence incluent un facteur temps sur le long terme.

Après l'établissement de l'ERC, le consortium a développé le cadre d'analyse de la situation et de la réponse (SRAF) pour les acteurs humanitaires, afin de compléter leurs activités de préparation et d'alerte précoce (Save the Children, 2014). Le cadre comportant sept étapes décrit un processus par lequel les prévisions, les connaissances locales, une bonne coordination et une bonne communication peuvent aider les agences à prévoir, à planifier et à offrir des réponses appropriées et opportunes. La SRAF adopte les principes directeurs selon lesquels les interventions devraient survenir en temps opportun et être fondées sur les besoins, les mécanismes de financement devraient être rapides, avec des analyses de base servant à planifier l'urgence, et répétés de façon régulière afin d'améliorer leur efficacité. C'est ainsi que l'on retrouve les sept étapes recommandées pour la planification d'urgence :

1. Élaborer un calendrier de crise et une carte du marché de la crise
2. Développer des scénarios détaillés
3. Définir des objectifs stratégiques
4. Sélectionner les interventions appropriées
5. Identifier les responsabilités et les rôles de l'agence
6. Définir des échéanciers de démarrage
7. Rédiger et communiquer le plan d'urgence.

Voici quelques-unes des expériences positives relatant la préparation :

- Au départ, le Benazir Income Support Programme (BISP) au Pakistan a été mis en place pour répondre à court terme à la crise « triple F » de 2008, mais aussi avec comme objectif à moyen terme de se transformer en un programme de protection sociale à long terme (O’Leary *et al.*, 2011). C’est un programme de transfert monétaire inconditionnel octroyant 1 000 Rs (11 \$) aux femmes des ménages bénéficiaires et ayant un revenu mensuel inférieur à 6 000 Rs (64 \$). Dans le cadre du BISP, le système national d’identification et le système bancaire ont été renforcés, et ceux-ci ont servi dans le cadre des interventions face aux catastrophes ultérieures et aux crises liées aux conflits. Cela a conduit à des liens plus étroits entre les filets de sécurité et les interventions face aux catastrophes (Bastagli et Holmes, 2014).
- Le Bangladesh a également amélioré sa préparation en intégrant dans tous les secteurs les leçons tirées de son expérience des dernières catastrophes, comme les inondations de 1998 et 2004. Lorsque le cyclone Sidr a frappé en 2007, les autorités ont exploité la Stratégie nationale de gestion des catastrophes pour les plans de gestion des risques existants. Le système d’alerte précoce a ainsi déclenché les filets de sécurité qui ont pu commencer à distribuer des espèces, du riz et des subventions pour la construction de maisons, avant même que le principal impact du cyclone ait été ressenti (Bastagli et Holmes, 2014).
- Au Mozambique, le gouvernement a coordonné la gestion de la catastrophe nationale autour de son « Master plan : Plan directeur pour la prévention et l’atténuation des catastrophes naturelles. » En vertu de cela, le pays a mené des activités de réduction de risque de catastrophe comme le reboisement et l’adaptation du système agricole à la sécheresse. Les Centres nationaux pour les opérations de secours ont eu la responsabilité de coordonner toutes les interventions liées aux catastrophes, tandis que le Instituto Nacional de Gestao de Calamidades (INGC) mène les opérations de la GRC. Ses plans d’urgence pour une évacuation efficace, en terme d’intervention et de récupération, ont contribué à des opérations plus efficaces et à des pertes plus rares (Harkey, 2014).
- En Inde, Yadav et Bella (2014) ont étudié la manière dont la préparation a conduit à une intervention plus efficace face au cyclone Phailin de 2013. Depuis le super cyclone de 1999 qui a causé d’importants dégâts, le gouvernement de l’État Odisha détient un plan de gestion des catastrophes qui comprend : la sensibilisation croissante de la population à la préparation aux catastrophes, la construction d’abris contre les cyclones le long du littoral, la formation des équipes locales d’intervention, l’amélioration des systèmes de gestion des connaissances des institutions concernées et une meilleure coordination avec les organismes de secours. Le cyclone Phailin était comparable au super cyclone de 1999, mais a causé moins de pertes grâce à la grande préparation du gouvernement.

7.4 Comment mesurer l’efficacité de la réponse

Les acteurs de la protection sociale, de l’intervention humanitaire et de la RRC étudient la meilleure façon de mesurer — en termes de méthodes et d’indicateurs — le succès d’un système ou d’un programme qui fonctionne entre les différentes disciplines.

Chaque discipline fait face à ses propres défis en terme de suivi et d’évaluation (M & E). Dans la RRC par exemple, il y a une « logique inverse » car le « succès » est synonyme d’évitement d’une catastrophe ; il est donc nécessaire de mesurer un non-événement, tout le contraire d’un système traditionnel de M & E qui mesure le changement (Oxfam, sans date). Puri *et al.* (2014, p.9) appellent cela l’ « évaluation de l’action préventive ». La vulnérabilité aux catastrophes est souvent le résultat de plusieurs facteurs, et ceux-ci ne trouveront pas forcément de solution dans un programme donné. Il se peut donc qu’identifier une logique de programme clair permettant de

mesurer le changement soit chose quasi-impossible. Au sujet de l'aide humanitaire, il est souvent difficile de planifier l'impact d'une intervention spécifique. Tout d'abord, il se peut qu'il y ait un large éventail d'acteurs travaillant dans la même zone géographique ou sur le même secteur (Puri *et al.*, 2014). Ensuite, certains groupes ayant des besoins urgents d'aide humanitaire ne peuvent se voir refuser une intervention sous prétexte qu'ils sont contrefactuels : cela empêche la méthode habituelle d'attribution utilisée dans les programmes de protection sociale à long terme, selon laquelle un « traitement » (par exemple un transfert monétaire) est attribué à un groupe de ménages mais refusé à un autre, et le niveau de vie des deux groupes est ainsi comparé (DFID, 2012b ; Puri *et al.*, 2014). En troisième lieu, des données de base sont souvent inexistantes, surtout dans le cas de catastrophes soudaines, et la nécessité d'une réponse rapide empêche le développement détaillé des groupes hypothétiques ou la mise en place d'une enquête de base (Few *et al.*, 2014 ; Puri *et al.*, 2014). La collecte de données M & E est rendue difficile dans un environnement empreint d'insécurité, y compris lorsqu'il est impossible de mener des entretiens individuels et d'appliquer uniformément les paramètres de base en terme d'efficacité (Humanitarian Outcomes, 2014).

Une façon d'isoler l'effet d'une intervention consiste à utiliser le concept d'« analyse des contributions » pour décrire le degré d'importance des interventions post-catastrophes venues aider le peuple à se remettre, par exemple, qui se distingue d'une attribution, laquelle est considérée comme problématique lorsque de nombreux organismes sont impliqués dans une intervention. Few *et al.* (2014) offrent des conseils pratiques sur la façon de mettre en œuvre cette approche afin de mesurer le rôle des interventions après un sinistre. Puri *et al.* (2014) envisagent d'autres options, y compris l'éventail des méthodes quasi expérimentales qui sont largement utilisées pour mesurer l'impact des initiatives de protection sociale, ainsi que des évaluations rapides.

Quant à ce qui est mesuré, la documentation suggère un éventail d'indicateurs de répercussions et opérationnels. Il s'agit d'indicateurs de production tels que le nombre de personnes servies, et de mesures en terme de rapport coût-efficacité et de rentabilité, d'efficacité de la planification et de la coordination, et de l'impact du programme. Le dernier en date devrait mesurer l'atteinte des objectifs du programme. Ici, un système de « protection sociale réactive aux crises » qui vise à répondre aux objectifs de la protection sociale d'urgence ainsi qu'à long terme, est confronté à des défis supplémentaires : alors qu'une agence humanitaire pourrait estimer ses objectifs comme étant de sauver des vies, un système de protection sociale peut viser à améliorer la diversité alimentaire ou la consommation des ménages. Un ordre du jour se forme autour de la nécessité d'établir des indicateurs permettant d'évaluer le « développement de la résilience » qui pourrait identifier des indicateurs communs aux objectifs de ces deux types de programmes (voir le programme de Protection sociale adaptative de l'Institute of Development Studies, par exemple. Béné *et al.*, 2012). Différents secteurs développent également des indicateurs pertinents : dans le cadre de Hyogo Framework for Action (UNISDR, 2015), cinq axes prioritaires de diminution de la vulnérabilité face à la catastrophe ont été identifiés pour les États et pour d'autres acteurs à travers le monde, soutenus par le groupe inter-agence de la Communauté résiliente des caractéristiques en cas de catastrophe, et servent de base à l'élaboration d'indicateurs pour mesurer l'impact des travaux de la RRC (Twigg, 2009). Ceux-ci impliquent de s'assurer que la RRC est une priorité nationale, qui vise à renforcer l'alerte précoce, tout en utilisant les connaissances pour développer une culture de sécurité et de résilience en réduisant les risques, et la préparation aux catastrophes.

Quelques outils utiles émergent des initiatives axées sur le renforcement de la résilience à la crise. Ceux-ci tentent de surveiller et de mesurer les changements dans la résilience des populations imputables à des programmes couvrant plusieurs disciplines. Les outils d'analyse des systèmes de résilience de l'OCDE reconnaissent l'importance des « indicateurs de système de résilience » et des « indicateurs négatifs de résilience ». Les indicateurs de résilience (ou indicateurs de

résultats) analysent la résilience des principales composantes du système au fil du temps, y compris le niveau d'affectation du niveau de vie en général et du système lorsque les crises surviennent ; il s'agit par exemple d'évaluer l'impact d'un tremblement de terre avéré sur le capital politique, ou l'impact de conflits nouveaux ou qui dégénèrent sur le capital social. Les indicateurs de résilience négatifs analysent l'impact des stratégies du peuple pour accroître la résilience sur les autres domaines du système : ont-ils recours à des stratégies d'adaptation négatives, ou ont-ils des effets négatifs sur certaines personnes vulnérables ? Cela met l'accent sur la nécessité de mesurer les processus et les indicateurs de résultats (voir OCDE, 2014 pour plus de détails).

7.5 Conclusions

- Il y a une preuve évidente de l'impact potentiellement bénéfique de l'aide sociale et tout particulièrement des transferts sociaux sous la forme de transferts monétaires. L'aide sous forme de distribution de nourriture ou en nature reste la forme la mieux adaptée lorsque les marchés fonctionnent mal, là où l'aide étrangère est seulement disponible en nature, ou lorsque une rotation des ressources stratégiques de semences doit être opérée. Adopter les options de deuxième choix, telles que les subventions ou l'alimentation scolaire, peut permettre une solution pragmatique en réponse aux crises futures et représenter l'option la plus plausible et la plus rentable dans des situations où la fragilité institutionnelle et un nombre limité de systèmes existants contraignent les différentes solutions d'intervention.
- Cependant les études soulignent aussi les difficultés rencontrées par l'apport d'une protection sociale en réponse à une crise. La nécessité d'une réponse rapide et en temps opportun est un défi majeur. Tout comme l'apport d'un niveau d'aide adéquat.
- Le prérequis d'une réponse efficace face à une crise est sans conteste une disponibilité immédiate. Les pays qui possèdent des programmes de transferts sociaux bien établis sont plus en mesure d'intervenir de manière immédiate et efficace. Les interventions étant liées à des programmes existants, le choix des différentes solutions sera limité par l'obligation d'utiliser des dispositifs déjà en place. Pour avoir un impact significatif, les programmes existants doivent être étendus de façon significative en terme de couverture et de valeur. La faisabilité de l'extension dépendra de la disponibilité des données de personnes dans le besoin, des mécanismes disponibles pour étendre l'implantation, et de la disponibilité de ressources supplémentaires.
- Dans les PFR, répondre aux besoins des travailleurs du secteur informel affectés par les crises reste un défi. En effet, là où les transferts monétaires sont fortement rationnés et tendent à exclure ceux qui auraient la possibilité de travailler, ceux-ci sont exclus de la sécurité sociale et de la plupart des dispositifs d'assistance sociale.
- Cibler les problèmes (la couverture des programmes d'aide sociale, les groupes qui figurent sur ces programmes, et les activités consommatrices de temps) peut représenter un réel défi lorsqu'il s'agit d'étendre les programmes afin de répondre rapidement aux besoins en cas de sinistre. L'option la plus rapide et la moins chère sera d'augmenter la valeur ou la durée des transferts pour les bénéficiaires actuels sur les programmes qui sont déjà bien ciblés et/ou qui couvrent un nombre élevé de personnes vulnérables aux crises. L'approvisionnement en transferts sociaux dans de nombreux PFR et également PRI (pays à revenu intermédiaire) est très limité et peut s'avérer être insuffisant (en termes de nombre de bénéficiaires et d'étendue de la couverture géographique) pour apporter une intervention efficace face à une crise.
- La disponibilité des données est une condition préalable essentielle pour étendre les programmes visant à atteindre de manière ciblée de nouveaux dossiers sociaux. Les registres qui recueillent des renseignements sur les groupes vulnérables au-delà des simples bénéficiaires des programmes existants sont donc considérés comme de puissants outils de surveillance de crise et d'intervention. À moins que cela ait été conçu de manière intentionnelle

dans ce sens, il est peu probable que les programmes existants des PFR aient ce dispositif. Même si ces informations sont disponibles il y a un risque qu'elles soient obsolètes.

- Pour délivrer les transferts, un développement efficace nécessite une forte capacité administrative et des infrastructures opérationnelles. Il est important de savoir que l'existence d'un système de protection sociale établi est essentiel à la fourniture d'une protection sociale efficace dans le cas d'une crise. La couverture des interventions en cas de crise est donc susceptible de refléter la répartition de la couverture dans les systèmes opérationnels établis. La capacité peut se retrouver limitée dans les pays à faible revenu et la crise elle-même peut causer d'autres perturbations.
- Dans les PFR et les PRI, les partenariats avec les fournisseurs de services de paiement du secteur privé et l'émergence de systèmes de paiement électronique permettent d'envisager de meilleures solutions pour fournir l'aide sociale à long terme et l'assistance lors d'une crise. Selon la maturité et la couverture de ces systèmes de paiement, il peut être nécessaire d'envisager plusieurs modes de paiement. Il est également important de tenir compte des éventuels dommages ou des perturbations causés par les catastrophes et les mesures à prendre dans l'éventualité où cela se produit.
- Certains exemples montrent ce qui peut être réalisé lorsqu'il existe des processus de coordination des bailleurs ex ante et qui fonctionnent bien, une coordination étroite au sein du gouvernement et des liens entre les différentes missions de protection sociale, d'interventions d'urgence et de réponses face aux catastrophes. Une coordination intra institutions et une coordination inter institutions sont importantes.
- Il est probable que l'aide humanitaire doive encore compléter la protection sociale réactive aux crises. Dans le cas d'une catastrophe, une planification appropriée entre la protection sociale et les acteurs humanitaires a le potentiel d'améliorer la coordination entre les deux et donc l'efficacité et l'efficacité des deux opérations.

8 Lacunes de la recherche

La documentation récente a mis en évidence une série de questions de recherches futures pour développer des éléments de preuve dans le domaine de la protection sociale réactive aux crises. La liste de questions la plus complète est proposée par Bastagli et Holmes (2014) et Pelham, Clay and Braunholz (2011). La liste présentée ici inclut les lieux de recherche de ces deux sources, ainsi que nos propres suggestions basées sur les lacunes que nous avons identifiées dans l'analyse documentaire.

- Dans quelle mesure la protection sociale réactive aux crises peut être vue comme une question purement technique et dans quelle mesure les facteurs politico-économiques jouent un rôle dans l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre ? On a tendance à considérer comme des questions d'ordre technique celles qui, par essence, appellent à des discussions plus larges sur la vision qu'a un pays sur la société. Les différents aspects qui demandent l'attention du gouvernement / des citoyens incluent notamment : une aide bien ciblée et ses risques pour la cohésion sociale, et le rôle des mécanismes traditionnels.
- Quelles adaptations sont nécessaires aux mécanismes de ciblage et à l'acheminement habituel du filet de sécurité ? Comment les programmes de transferts sociaux peuvent-ils évoluer et diminuer rapidement et efficacement ? Et quelles adaptations aux systèmes et aux processus administratifs sont nécessaires pour intensifier les autres instruments de protection sociale ?
- Quels devraient être les premiers bénéficiaires : ceux qui ont subi de plus grandes pertes, ou ceux qui ont perdu des ressources cruciales et toute possibilité de revenu et qui peuvent atteindre une grande pauvreté ? Quels groupes ont besoin d'aide, et quels sont les instruments les plus appropriés pour répondre à leurs besoins ? Les « nouveaux pauvres » et les chroniquement pauvres peuvent-ils être aidés grâce à un dispositif unique ? Quels sont les compromis et les tensions ?
- Les programmes de protection sociale ordinaires sont-ils en réalité insuffisants pour faire une vraie différence : malgré les ressources et la documentation qui leur sont consacrés, y a-t-il un risque d'exagérer leur impact ?
- Les acteurs étrangers de l'aide humanitaire ont-ils tendance à abuser des transferts (monétaires) en négligeant les causes profondes de la pauvreté (fertilité, problèmes concernant les sols, le changement climatique et l'avenir du pastoralisme, etc.) et en maintenant le statu quo plutôt que la transformation (Harland 2011) ?
- Dans quelle mesure, et comment les services médico-sociaux sont-ils étendus (ou réduits) à la suite de crises ?
- Quels programmes fonctionnent le mieux selon les circonstances et comment devraient-ils être adaptés aux conditions locales ? Quel est le potentiel des approches alternatives et de deuxième choix en réaction aux crises, telles que les assurances sociales, les services médico-sociaux et les subventions (à l'exception des subventions aux combustibles fossiles), et pas seulement les transferts sociaux ?
- Pendant combien de temps ces programmes devraient-ils être opérationnels ?
- Quelles sont les meilleures options pour le financement de la protection sociale évolutive dans les pays à revenu intermédiaire ou faible ? Est-ce qu'un portefeuille de financement des dispositifs serait plus approprié ?
- Quel processus permettrait d'assurer que le haut niveau d'implication politique ou bureaucratique se traduirait par un engagement politique (formulation des politiques), ainsi qu'un engagement plus large vis à vis du système (pour le développement plus efficace des politiques) ? La recherche stipule l'importance d'impliquer les acteurs de niveau intermédiaire, qui seront par la suite impliqués dans l'élaboration des politiques, dans l'établissement des

priorités. En l'absence d'instances pertinentes ou de mécanismes institutionnels ouvrant les discussions, la négociation et la résolution des différences, les décisions ont tendance à être prises par l'exercice du pouvoir officiel et par des relations de pouvoir informelles (Pelletier *et al.*, 2012).

- Quelle est la place des citoyens / bénéficiaires dans la conception de la politique de protection sociale (Cherrier 2015a) ?
- Comment les interventions des bailleurs peuvent-elles être mieux intégrées aux programmes nationaux ?

Annexe A Résumé des principales initiatives en matière de protection sociale réactive aux crises

Lors de la préparation de cette analyse documentaire, il est apparu que de nombreux organismes multilatéraux et régionaux mènent, ou ont récemment mené des recherches ou interventions sur les programmes de protection sociale réactive aux crises, ainsi que des initiatives plus vastes qui abordent ce sujet. Nous résumons ici les activités au niveau mondial et régional dont nous avons connaissance. Nous serons heureux d'intégrer les contributions supplémentaires concernant des initiatives majeures (autres que les interventions directes) dans nos futures mises à jour.

A.1 Les initiatives mondiales

Liste des initiatives, classées par ordre alphabétique selon l'organisme dont elles relèvent, et les programmes.

Organisme	Union africaine
Programme	Capacité des risques en Afrique (ARC)
Type de programme	Assistance technique
Situation géographique	Le Kenya, le Sénégal, la Mauritanie et le Niger ont été assurés pendant cinq saisons. Le Burkina Faso a signé le protocole d'entente. Les autres pays concernés sont le Malawi, le Lesotho, le Mozambique, le Zimbabwe
Date	Lancé en 2010 (au sein du PAM) ; plus tard développé comme un organisme spécialisé de l'Union africaine
État du programme	En cours
Fonctions principales	L'ARC est une institution spécialisée de l'Union africaine, créée pour aider les états membres à améliorer leurs capacités à planifier, préparer et réagir face aux événements météorologiques extrêmes et aux catastrophes naturelles, assurant ainsi la sécurité alimentaire de leurs populations vulnérables. Depuis sa création en 2010, elle s'est transformée en unité spécialisée au sein du PAM, avec pour objectifs de fournir des fonds éventuels dans le cas de phénomènes météorologiques violents (limité aujourd'hui aux besoins en eau d'une culture unique choisie par les pays), et d'améliorer le processus existant d'appels aux bailleurs, amenant des réponses jusqu'à 9 mois après l'événement d'urgence. Proposition de valeur : le coût d'urgence est 9 fois plus élevé que la prévention. Les états membres de l'ARC ont fondé la filiale ARC Limited qui contribue au fonds d'urgence afin d'assurer une couverture d'assurance. L'organisme principal, basé à Johannesburg, est spécialisé dans le travail de renforcement des capacités, des sources d'information, etc. Le forfait comprend l'alerte précoce, la planification des mesures d'urgence, l'assurance et le financement de l'adaptation au climat. Les pays assurés utilisent l'assurance (transfert en espèces ou distribution alimentaire) pour 6 mois d'activités choisies par le gouvernement.
Informations supplémentaires	http://www.africanriskcapacity.org/
Organisme	CaLP
Programme	Programme mondial CaLP
Type de programme	4 – Stratégie
Situation géographique	Mondial
Date	2015-2016
Etat du programme	En cours
Fonctions principales	CaLP (Cash Learning Partnership) vise à améliorer la qualité de la programmation de transfert de fonds d'urgence par la promotion des transferts monétaires comme

	<p>mécanisme efficace d'intervention d'urgence, le renforcement des capacités dans l'utilisation des transferts monétaires, la collecte de preuves par la recherche active, et en encourageant le partage des connaissances. Dans son programme mondial actuel de deux ans, l'un des défis identifiés est de « combler le fossé entre l'aide humanitaire et les programmes de développement en reliant le CTP d'urgence [programme de transfert de fonds] à la programmation de la protection sociale, afin d'accroître la résilience des populations affectées ». Cet ordre du jour a comporté une conduite de recherche, notamment le rapport « Fit for the Future » qui a étudié l'utilisation de cadres institutionnels pour les transferts monétaires d'urgence au cours de la prochaine décennie, et l'élaboration d'un outil d'évaluation des capacités pour l'institutionnalisation nationale des transferts de fonds d'urgence.</p>
Organisme	Financement du DFID (Département du Développement International) par le KPMG (gestionnaire de fonds pour les projets gérés par différentes ONG) et l' ODI (gestionnaire de connaissances)
Programme	Renforcer la Résilience et l'Adaptation aux Phénomènes Climatiques Extrêmes et aux Catastrophes (BRACED)
Type de programme	1 - Recherche. 2- Assistance technique 3 - Mise en œuvre (par des subventions)
Situation géographique	Afrique / Asie. Les projets s'étendent sur 13 pays, dont six États du Sahel: le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, le Sénégal, le Niger et la Mauritanie, ainsi que le Soudan, le Soudan du Sud, l'Éthiopie, l'Ouganda, le Kenya, le Myanmar et le Népal.
Date	2014 – 2018
État du programme	En cours
Fonctions principales	<p>Ce programme d'un montant de 47 millions de livres vise à aider les 5 millions de personnes dans les pays en voie de développement à mieux résister aux conditions climatiques extrêmes, ainsi qu'à favoriser une meilleure intégration de la RRC (Réduction de Risque de Catastrophe), de l'adaptation au climat et des approches de développement par les lois et les institutions nationales (Standley, 2013).</p> <p>Ses objectifs visent à construire directement la résilience face au changement climatique dans un certain nombre de communautés, à amasser des preuves sur les mécanismes efficaces de l'adaptation et de la RRC, et à développer les capacités nationale et internationale à réagir face aux catastrophes liées au climat.</p> <p>BRACED fonctionne grâce aux subventions des ONG et de leurs partenaires afin d'améliorer les technologies et les pratiques éprouvées dans les pays à risque du Sahel et ceux qui retiennent l'attention du DFID en Afrique et en Asie. Une aide financière étalée sur 3 ans a été attribuée à 15 projets gérés par un gestionnaire de fonds, dirigé par le KPMG, qui supervise le contrat et la gestion financière des subventions, l'avancement du projet, ainsi que la diligence raisonnable et la conformité.</p> <p>Le DFID a également nommé un gestionnaire de connaissances, dirigé par l'ODI, qui travaille à produire de nouvelles preuves et connaissances concernant la résilience et l'adaptation en partenariat avec les projets BRACED et la résilience communautaire.</p>
Informations supplémentaires	<p>http://www.braced.org/</p> <p>http://www.odi.org/projects/2808-building-resilience-adaptation-climate-extremes-disasters-braced</p>
Organisme	DFID
Programme	Groupe de haut niveau sur les transferts de fonds
Type de programme	1 – Recherche
Situation géographique	Mondial
Date	Janvier-Septembre 2015
État du programme	Terminé

Fonctions principales	Le Groupe de haut niveau sur les transferts de fonds examine le potentiel de transformation des transferts monétaires pour l'action humanitaire et, plus généralement, le système humanitaire. Au cours de l'année 2015, guidé par un secrétariat logé à l'ODI et présidé par le Center for Global Development, ce groupe de haut niveau a entrepris un bilan de l'architecture humanitaire actuelle des transferts de fonds, identifié les failles et les défis, et entamé une analyse des options possibles en vue d'en accroître l'efficacité. Le rapport final de la série d'articles de recherche réalisée en 2015 a établi 12 recommandations sur l'utilisation des transferts de fonds en cas d'urgence, dont une préconise « de mettre à profit les transferts monétaires afin de relier l'aide humanitaire à un développement à long terme et aux systèmes de protection sociale » (ODI, 2015).
Organisme	DFID
Programme	Shockwatch: Protection sociale et réactivité face aux chocs
Type de programme	1 – Recherche
Situation géographique	Mondial (études de cas comprenant le Bangladesh, le Kenya, le Pakistan, le Vietnam)
Date	2012 – 2016
État du programme	En cours
Fonctions principales	Cette étude s'intéresse à la conception et à la mise en œuvre de la politique de protection sociale qui facilite la réponse aux chocs ainsi que la capacité des systèmes de protection sociale, des institutions et des lois à réagir face à différents types de chocs. Une analyse documentaire sur la réactivité de la protection sociale face aux chocs ainsi qu'un manuel d'évaluation ont été publiés par l'ODI en juin 2013. La recherche a été approfondie grâce à la poursuite des travaux sur la conception de réponse à la crise dans les pays à faible revenu. L'analyse documentaire explore les attentes et les expériences du développement de la protection sociale en réponse à la crise du « triple F » de 2007 - 2009 dans les pays à faible revenu ou intermédiaire. Le manuel réfléchit à la manière d'évaluer la portée et la probabilité de chocs potentiels, d'identifier plusieurs conséquences possibles des crises ainsi que les populations vulnérables, au regard des provisions actuelles et des réactions aux chocs précédents en analysant la capacité d'action, et tire des conclusions en utilisant le processus de diagnostic pour identifier les points d'action stratégiques (McCord, 2013b).
Organisme	Union européenne: DEVCO (Direction du développement et de la coopération)
Programme	SOCIEUX
Type de programme	2- Assistance technique
Situation géographique	Mondial
Date	2013 – 2016
État du programme	En cours
Fonctions principales	Facilité d'assistance technique qui fournit des praticiens experts sur demande pour des missions pair à pair afin de soutenir le développement de l'aide sociale, l'assurance sociale, le financement, la gestion et l'économie de la protection sociale, ainsi que l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (Commission européenne, 2015). L'assistance technique est applicable à l'ensemble de la protection sociale, et ne se limite pas à des contextes humanitaires.
Organisme	Union européenne : ECHO (Direction de l'aide humanitaire et de la protection civile)
Programme	Études de cas d'initiatives de protection sociale dans les États les plus fragiles et dans les pays affectés par des conflits
Type de programme	1 – Recherche
Situation géographique	Jordanie, Liban, Mali, Niger, Soudan du Sud, Somalie
Date	2015-2016

Etat du programme	En cours
Fonctions principales	Etudes de cas rapides donnant un aperçu de la pratique émergente de l'assistance sociale pluriannuelle, principalement sous la forme de transferts monétaires et de filets de sécurité, dans des contextes FCAS (États fragilisés et affectés par des conflits).
Organisme	Union Européenne : ECHO
Programme	Évaluation mondiale de la trésorerie d'ECHO et de programmes de bons 2011-2014
Type de programme	1 – Recherche
Situation géographique	Mondial
Date	2015
État du programme	Terminé
Fonctions principales	Une étude au cours des années 2011 à 2014, qui regroupait les 10 pays phares d'ECHO en termes de transferts monétaires et de bons. Elle comprend un examen de la couverture des programmes de protection sociale dans ces pays.
Organisme	Banque mondiale
Programme	Dispositif mondial de réduction des effets de catastrophes et de relèvement
Type de programme	1 - Recherche 2 - Assistance technique 3 - Mise en œuvre
Situation géographique	Mondial
Date	
État du programme	En cours
Fonctions principales	Partenariat mondial, financé par 24 bailleurs, qui prend en charge la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes pour la période 2015 – 2030, en permettant aux pays à haut risque et à faible capacité de développement de mieux comprendre et de réduire leur vulnérabilité face aux risques naturels et de mieux s'adapter aux changements climatiques. Comprend une série d'études de cas sur le potentiel de réactivité des systèmes de protection sociale en cas de crise (Kenya, Madagascar, Mali, Ouganda, bientôt aussi en Mauritanie).
Organisme	Banque mondiale
Programme	Programme d'intervention sociale rapide
Type de programme	2- Assistance technique
Situation géographique	Mondial (la moitié de l'Afrique subsaharienne, l'autre moitié ailleurs)
Date	2009 – 2018
État du programme	En cours
Fonctions principales	Programme multi-bailleurs établi pour aider les pays à faible revenu à développer des systèmes de protection sociale. Possède un portefeuille de projets identifiés par le biais d'appels à proposition réguliers. Initialement créé comme un mécanisme de réponse à la crise pour aider les pays à faire face à la crise du « triple F » de 2008 (phase 1, 2009 - 2013). S'est peu à peu spécialisé dans un « rôle de catalyseur » et de préparation aux crises futures (phase 2, 2013 - 2018) (Banque mondiale, 2014a). Il comprend également un soutien à l'apprentissage du pair à pair, aux communautés de pratique, et aux manuels d'exploitation.
Organisme	Banque mondiale
Programme	10 ans de protection sociale et de stratégie du travail
Type de programme	4 – Stratégie
Situation géographique	Mondial
Date	2012 – 2022

État du programme	En cours
Fonctions principales	L'objectif principal du programme est d'aider les pays à remplacer les approches fragmentaires par des systèmes harmonisés. (World Bank, 2012). Le but est de rendre ces systèmes plus ouverts aux personnes vulnérables, de renforcer leurs capacités et d'améliorer la productivité de leur travail, de construire des mesures de protection durables et abordables afin de protéger les familles contre les crises et de permettre aux personnes de gérer les risques et d'améliorer la résilience.
Organisme	Programme Alimentaire Mondial (PAM)
Programme	L'évaluation de partenariats avec les mesures de protection nationales existantes pour les paiements d'urgence
Type de programme	1 – Recherche
Situation géographique	Indonésie, Philippines
Date	2015
État du programme	Terminé
Fonctions principales	Le PAM cherche à intégrer davantage les transferts monétaires pour compléter les distributions en nature en cas de catastrophes naturelles et de chocs économiques. Il a commandé à la Bankable Frontier Associates une étude sur les programmes des partenaires potentiels aux Philippines (4P) et en Indonésie (programme Keluarga Harapan, PKH) pour explorer les possibilités de tirer parti des programmes de protection sociale existants du gouvernement national pour mettre en œuvre et intensifier les transferts de fonds du PAM dans les contextes de secours et de redressement. Les rapports finaux ont été diffusés pour chaque pays.
Organisme	Programme alimentaire mondial
Programme	Initiative résilience rurale R4
Type de programme	3 - Mise en œuvre
Situation géographique	Sénégal, Ethiopie, Malawi, Zambie
Date	Depuis 2011
État du programme	En cours
Fonctions principales	Cette initiative adopte une approche globale de gestion des risques pour aider les collectivités à mieux résister à la variabilité du climat et aux crises (R4, 2014). Le programme combine quatre stratégies de gestion des risques : l'amélioration de la gestion des ressources grâce à la création d'actifs (réduction des risques), l'assurance (transfert de risque), des moyens de subsistance et la diversification du microcrédit (de prise de risque prudente) et d'épargne (réserves de risque).
Organisme	UNICEF
Programme	Cadre stratégique de la protection sociale
Type de programme	4 – Stratégie
Situation géographique	Mondial
Date	Depuis 2012
État du programme	En cours
Fonctions principales	Dans ses quartiers généraux, l'UNICEF vise à systématiser les preuves, identifier les lacunes de la recherche sur les liens potentiels, et faciliter l'échange de connaissances entre les pays (UNICEF, 2015). Ce document propose de renforcer le lien entre protection sociale et action humanitaire, y compris dans les contextes fragiles, une question cruciale soulevée en premier parmi les « axes émergents prioritaires pour la protection sociale ».

Note: (1) « type de programme » est classé ainsi : 1 = recherche; 2 = assistance technique ; 3 = Mise en œuvre ; 4 = Stratégie. (2) « État du programme » est classé ainsi : 1 = à l'étude ; 2 = Au stade de la planification ; 3 = en cours ; 4 = Terminé.

A.2 Initiatives régionales

A.2.1 Afrique de l'ouest

Organisme	AGIR Alliance Globale pour la Résilience
Programme	AGIR
Type de programme	2 - Assistance technique 3 - Mise en œuvre
Situation géographique	Sahel
Date	Depuis 2012
État du programme	En cours
Fonctions principales	La CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) et le CILSS (Comité permanent de lutte contre la sécheresse au Sahel) ont uni leurs forces pour créer l'Alliance globale pour la résilience (AGIR) - Sahel et Afrique de l'Ouest en 2012 (ECHO, 2015a). AGIR vise à promouvoir la résilience des populations vulnérables en créant une plus grande synergie entre les actions d'urgence et les stratégies à long terme visant à remédier aux causes profondes des crises alimentaires. Cette approche nécessite la mise en œuvre simultanée de programmes structurels à long terme et d'actions à court terme visant à répondre aux besoins immédiats des populations les plus vulnérables. Les programmes à long terme comprennent le renforcement des capacités humaines à tous les niveaux et le soutien aux communautés dans leurs efforts pour construire la résilience en renforçant la gouvernance communautaire, les services sociaux de base, les systèmes de stockage de produits alimentaires de la communauté et d'autres infrastructures, la communauté d'alerte précoce et les mécanismes de prévention.
Organisme	CILSS
Programme	CILSS
Type de programme	1 - Recherche. 2 - Assistance technique 4 - Stratégie
Situation géographique	Sahel
Date	Depuis 1973
Etat du programme	En cours
Fonctions principales	Le CILSS a été créé en 1973 suite à un certain nombre de sécheresses dans le Sahel et se compose de 13 États membres (CILSS 2015). Sa fonction est d'investir dans la recherche sur la sécurité alimentaire pour contrer les effets de la sécheresse et de la désertification, grâce au développement des stratégies et des politiques, au renforcement des capacités et au partage des connaissances entre ses membres.
Organisme	DFID
Programme	Systèmes d'information climatique et de communication du Sahel
Type de programme	1 – Recherche
Situation géographique	Ce projet se penchera sur les informations météorologiques et climatiques pour la protection sociale dans le Sahel, et couvre le Sénégal, la Mauritanie, le Burkina Faso, le Niger, le Tchad et le Mali.
Date	2015/2016 pour 3 ans
État du programme	En cours (phase de démarrage)
Fonctions principaux	Composé d'une équipe multisectorielle avec des partenaires du Met Office, du Walker Institute, de Reading, du CNRC et du Centre de déplacement interne, Genève (Comité international de la Croix-Rouge). Un objectif clé est de développer un système d'information intégré mené par le Sahel pour collecter des données climatiques et de moyens de subsistance, et d'assurer les priorités de développement relatives au climat. Le projet comprendra une cartographie des systèmes / projets existants. Les domaines de travail principaux sont : la collecte d'informations sur le climat, l'utilisation de l'information (y compris l'analyse de

	l'économie des ménages) dans le développement des mécanismes dans les zones de moyens de subsistance spécifiques, ainsi que le renforcement de la coordination régionale / institutionnelle. L'Institut Walker apportera notamment des preuves du programme de protection sociale adaptative décrit ci-dessous.
Organisme	DFID
Programme	Fournir de l'aide humanitaire pour les situations d'urgence au Sahel (PHASE)
Type de programme	2 - Assistance technique 3 - Mise en œuvre
Situation géographique	Sahel
Date	2014 – 2017
État du programme	En cours
Fonctions principales	PHASE est un programme d'un montant 139 millions de livres, qui vise à réduire la mortalité et l'insécurité alimentaire ainsi que l'impact des catastrophes naturelles et des conflits (DFID 2014a). La plupart des fonds (107,5 millions de livres) sont distribués à travers un accord de transfert avec ECHO pour fournir 40 millions de livres aux institutions multilatérales (CICR, PAM, HCR, UNICEF) afin de subventionner les matériaux et activités d'approvisionnement en eau et d'assainissement, mais aussi dans les domaines de la nourriture, de la nutrition et de la santé, ainsi que les abris, la protection et les articles non alimentaires pour les personnes affectées par les conflits ; 43,5 millions de livres sont allouées par les ONG pour le soutien aux personnes vulnérables, et 21 millions par les ONG, le PAM et l'UNICEF pour le développement des systèmes d'alerte précoce communautaire et la préparation aux périodes difficiles. Le programme est basé sur le principe suivant : plus le financement du programme est prévisible, moins le coût pour répondre aux catastrophes est élevé, en particulier pour les crises à évolution lente.
Organisme	Organisation des Nations Unies
Programme	Stratégie intégrée pour le Sahel
Type de programme	4 – Stratégie
Situation géographique	Sahel
Date	Depuis 2014
État du programme	En cours
Fonctions principales	La stratégie est articulée autour de trois objectifs stratégiques : la gouvernance, la sécurité et la résilience (OSES 2014). Dans le domaine de la résilience, un plan d'intervention stratégique sur trois ans (2014-2016) a été élaboré pour promouvoir une réactivité multisectorielle intégrée et des partenariats plus solides entre les communautés humanitaires et de développement, reconnaissant ainsi le caractère chronique des besoins humanitaires dans le Sahel. Il vise à atteindre 15 millions de personnes. La composante de la protection sociale de la stratégie est pilotée par l'UNICEF.
Organisme	USAID (Agence des États-Unis pour le développement international)
Programme	RISE résilience au Sahel renforcée
Type de programme	2 - Assistance technique 3 - mise en œuvre 4 - stratégie
Situation géographique	Afrique de l'Ouest / Sahel; accent sur le Niger et le Burkina Faso; optimisation supplémentaire au Sénégal, au Mali, en Mauritanie et au Tchad
Date	Lancé en 2012 pour 5 ans
Etat du programme	En cours
Fonctions principales	RISE, une initiative de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) basée sur l'analyse et la planification conjointes, rassemble l'aide humanitaire et de développement pour traiter les causes profondes de la vulnérabilité persistante au Sahel. RISE fait partie d'un programme plus large de l'USAID, un engagement partagé entre les bailleurs internationaux et le leadership

Informations supplémentaires	<p>des pays pour aider les plus vulnérables à sortir des cycles de crise et pour soutenir le progrès, déclenché par la crise de 2011 dans la Corne de l'Afrique. Lancé en 2012 et étalé sur cinq ans, RISE a engagé plus de 130 millions de dollars sur les deux premières années pour renforcer la résilience dans des zones ciblées au Niger et au Burkina Faso et aider les collectivités à anticiper la prochaine crise. Il a concentré ses efforts autour du renforcement des institutions et la gouvernance, de l'accroissement du bien-être économique durable, et de l'amélioration de la santé et de la nutrition dans des zones géographiques sélectionnées par une analyse rigoureuse. Cela viendra s'ajouter à une aide humanitaire et au développement afin de donner à la population la plus vulnérable de la région, estimée à 1,9 millions de personnes, une chance de briser le cycle de la crise et de réduire à l'avenir les besoins en aide humanitaire. Dans le Sahel, RISE proposera de nouvelles façons de mettre à profit l'assistance américaine existante, en collaboration avec les partenaires du développement, de la société civile, des gouvernements locaux, et d'AGIR.</p> <p>https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/RISE_resilience_in_the_sahel_enhanced_.pdf</p>
Organisme	Banque mondiale
Programme	Protection sociale adaptive
Type de programme	1 - Recherche. 2 - Assistance technique
Situation géographique	Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal
Date	2014 – 2018
Etat du programme	En cours
Fonctions principales	Ce fonds d'affectation spéciale multi-bailleurs, dont le DFID est le principal contributeur, vise à accroître l'accès aux systèmes efficaces de protection sociale adaptive pour les populations pauvres et vulnérables (Banque mondiale, 2014b). Ceux-ci sont définis comme des programmes souples qui vont de la protection des ménages pauvres contre les chocs climatiques et autres crises avant qu'ils ne se produisent (grâce à des transferts prévisibles, à la construction d'actifs de la communauté, et à d'autres programmes qui les aident à faire face) jusqu'à la réaction aux événements extrêmes une fois qu'ils ont frappé. La plupart des fonds seront versés sous forme de subventions directes aux gouvernements pour le pilotage de projets d'innovation prometteurs. Le programme comporte également une composante recherche significative.

Note: (1) « type de programme » est classé ainsi : 1 = recherche ; 2 = assistance technique ; 3 = Mise en œuvre ; 4 = Stratégie. (2) « État du programme » est classé ainsi : 1 = à l'étude ; 2 = Au stade de la planification ; 3 = en cours ; 4 = Terminé.

A.2.2 Afrique orientale et australe

Organisme	Union Européenne
Programme	Soutenir la résilience dans la Corne de l'Afrique (SHARE)
Type de programme	1 - Recherche. 2- Assistance technique
Situation géographique	Djibouti, Ethiopie, Kenya, Somalie
Date	Depuis 2012
État du programme	En cours
Fonctions principales	Avec des niveaux élevés et prolongés de dénutrition, des sécheresses et des situations d'urgence récurrentes nécessitant une assistance humanitaire continue, ce programme d'un montant de 270 millions d'euros répond aux appels à l'augmentation des investissements dans la résilience (ECHO, 2015b). Il vise à renforcer les liens entre l'aide humanitaire et le développement en favorisant l'utilisation d'un cadre commun par les partenaires, et encourage l'échange d'informations et de consultations au préalable sur les plans et les interventions, avec une plus grande attention portée sur les avantages comparatifs.

Note: (1) « type de programme » est classé ainsi : 1 = recherche ; 2 = assistance technique ; 3 = Mise en œuvre ; 4 = Stratégie. (2) « État du programme » est classé ainsi : 1 = à l'étude ; 2 = Au stade de la planification ; 3 = en cours ; 4 = Terminé.

A.2.3 Asie/Pacifique

Organisme	Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN)
Programme	Déclaration sur la protection sociale
Type de programme	4 – Stratégie
Situation géographique	Asie
Date	Depuis 2013
État du programme	En cours
Fonctions principales	ASEAN a fait une déclaration sur la protection sociale en vertu de laquelle il visait à construire, d'ici à 2015, une communauté de l'ASEAN comprenant trois piliers qui se renforcent mutuellement : communauté politique et sécuritaire, communauté économique et communauté socio-culturelle (ASEAN 2013). Ses principaux objectifs sont d'assurer un accès équitable à la protection sociale en tant que droit humain fondamental, laquelle doit être adaptée aux risques et vulnérabilités auxquels sont confrontés les individus et la région.
Organisme	Banque asiatique de développement (BAD)
Programme	Stratégie de protection sociale
Type de programme	4 – Stratégie
Situation géographique	Asie
Date	Depuis 2003
État du programme	En cours
Fonctions principales	La stratégie de protection sociale de la BAD (Banque asiatique de développement, 2003) indique que les politiques et programmes dans le cadre de la stratégie viseront à aider les gens à briser le cycle de la pauvreté, à augmenter la productivité, à améliorer le capital humain et à réduire leur vulnérabilité face au risque. Cela se retrouve dans leur plan opérationnel de la protection sociale de 2014 à 2020 (Banque asiatique de développement 2013), qui stipule que l'objectif de la BAD est d'aider les gouvernements à élaborer des stratégies nationales de protection sociale et d'intégrer les objectifs de ces stratégies dans leurs plans nationaux de développement, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans les programmes d'adaptation au changement climatique et de la gestion des risques de catastrophe.
Organisme	DFID
Programme	Plan opérationnel 2011 - 2016 pour l'Asie
Type de programme	4 – Stratégie
Situation géographique	Asie
Date	2011 – 2016
État du programme	A l'étude
Fonctions principales	Le plan opérationnel du DFID 2011 - 2016 pour l'Asie (DFID 2014b) mentionne un projet de communication sur la protection sociale et sur la résilience climatique, qui témoigne d'une volonté de lier les deux sujets.
Organisme	DFAT
Programme	Stratégie pour les fonds d'aide de l'Australie à la protection sociale
Type de programme	4 – Stratégie
Situation géographique	Bassin Indo-Pacifique
Date	2015

État du programme	En cours
Fonctions principales	Poursuite de trois objectifs stratégiques : 1) renforcer la couverture de la protection sociale dans la région Indo-Pacifique, 2) améliorer la qualité des systèmes de protection sociale, et 3) aider les gouvernements partenaires à faire leurs propres choix éclairés sur les options de protection sociale. Les domaines prioritaires d'engagement concernent deux grands domaines : 1) l'amélioration et le développement de systèmes de protection sociale, et 2) le renforcement des connaissances du gouvernement partenaire et des autres parties prenantes sur la protection sociale.
Organisme	Banque mondiale
Programme	Renforcement des systèmes de protection sociale pour la gestion des catastrophes et des risques climatiques en Asie de l'Est et du Pacifique (financé par la subvention d'intervention sociale rapide)
Type de programme	1 – Recherche
Situation géographique	Philippines, Vietnam, Fidji, Tonga
Date	2015
État du programme	Terminé
Fonctions principales	Recherche sur l'utilisation de la protection sociale des GRC (Gestion de risque des catastrophes)

Note: (1) « type de programme » est classé ainsi : 1 = recherche ; 2 = assistance technique ; 3 = Mise en œuvre ; 4 = Stratégie. (2) « Statut du programme » est classé comme : 1 = à l'étude ; 2 = Au stade de la planification ; 3 = en cours ; 4 = Terminé.

Annexe B Étude par pays

B.1 Mali

Le Mali montre un « engagement dirigé par l'État » vers la consolidation de son système de protection sociale. Au Mali, la protection sociale fait partie d'une politique de développement social plus large, qui met l'accent sur l'extension de l'assurance maladie par le biais de la nouvelle *Assurance Maladie Obligatoire* et le *Fonds d'assistance Médicale*, qui aide les plus pauvres à accéder à l'assurance santé. Le gouvernement prend en charge différents types d'initiatives de protection sociale pour les pauvres, y compris : un programme de transfert monétaire inconditionnel (*Jigisémejiri*, ou arbre de vie) lancé en 2013 avec le soutien de la Banque mondiale et qui devrait être étendu grâce au financement de l'Agence suisse pour le développement et la coopération (DDC), des subventions alimentaires ciblées, une école d'alimentation, des subventions universelles ponctuelles pour stabiliser les prix des denrées alimentaires, des caisses d'assurance maladie gérées par la communauté (*mutuelles de santé*), et des programmes HIMO. Cependant, la plupart des programmes mis en œuvre par le gouvernement font face à des défis majeurs : ils sont sous-financés et ne peuvent pas atteindre une population significative ; il leur manque un cadre institutionnel fonctionnel aidant à coordonner leurs projets ; ils sont souvent mis en œuvre dans les mêmes zones sans synergies ; et certaines de leurs pratiques ne sont pas adaptées aux réalités locales.

Début 2012, la crise récente a mis un terme à la majorité de la protection sociale régie par le gouvernement. Les activités ont repris dès juillet 2013 avec le lancement du programme de *Jigisémejiri* et les efforts déployés pour tenir un registre unifié des ménages vulnérables. Le ministère en charge de la protection sociale (Ministère de la solidarité, de l'aide humanitaire et de la reconstruction du Nord) est en train d'effectuer une mise à jour du plan d'action 2011-2015 pour mettre en œuvre la Déclaration de politique nationale de protection sociale (2002) à la lumière du contexte actuel, des besoins des réfugiés, des populations déplacées et de la nouvelle fonction du ministère qui est de superviser les interventions humanitaires et la reconstruction dans les régions du Nord. Les *États Généraux de la Santé*, qui se sont réunis en avril 2015, ont déjà reconnu que le système de recouvrement des coûts n'est pas efficace (l'utilisation des services n'est pas assez optimal).

La nécessité mise en évidence par l'énorme augmentation de l'aide humanitaire exige un nouvel examen en profondeur du rôle et de la portée de la protection sociale dans un pays où la moitié de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté, est extrêmement vulnérable aux crises récurrentes, et a une très faible base de capital humain et financier, nécessaire à un meilleur avenir. Les impacts croissants des chocs climatiques soulignent également l'importance de considérer la protection sociale dans le cadre d'un système plus vaste de gestion des risques, qui doit s'adapter aux conséquences du changement climatique et développer des liens stratégiques et opérationnels entre la réduction / la gestion des risques de catastrophe, la protection sociale et l'aide humanitaire. Le pays montre des orientations politiques claires et de nouvelles initiatives prometteuses pour développer son système de protection sociale en ce sens.

Alors que la crise 2012 / 2013 a ralenti les progrès de la mise en œuvre du plan d'action 2011 - 2015, de nouvelles initiatives fournissent des éléments de réponse importants à court terme qui permettront de construire un système optimisant la résilience aux chocs à long terme. En mars 2014, plusieurs partenaires de mise en œuvre ECHO ont harmonisé leur approche pour fournir un filet de sécurité innovant post-urgence de 12 mois dans les régions prioritaires du Nord. Ce *Cadre Commun sur les Filets Sociaux Saisonniers au Nord Mali* a adopté un format similaire au programme *Jigisémejiri*, mais avec moins de variables (Goldmann et ag Erless, 2015). La DDC a tenté d'établir des liens entre le financement humanitaire (et le *Dispositif national de Sécurité Alimentaire*) et les

programmes de développement soutenus par la DDC. L'UNICEF a financé directement le ministère de la Solidarité pour la mise en œuvre des transferts d'espèces, en tant qu'exercice de renforcement des capacités. Dans le cadre du programme de protection sociale adaptative financé par le DFID, la Banque mondiale a mené une série d'études et nommé un assistant technique. Le pays est engagé dans le processus de la branche régionale de l'Alliance mondiale pour la résilience (AGIR), lequel vise à adopter des stratégies intégrées pour renforcer la résilience.

B.2 Mozambique

Entre 2008 et 2010, le Mozambique a fait face à un certain nombre de crises, y compris celle du «triple F». Il connaît une insécurité alimentaire aiguë régulière dans les régions arides et semi-arides qui nécessitent une intervention annuelle de la part de l'Institut national de gestion des catastrophes (INGC), relevant du ministère de l'Administration d'État, en étroite collaboration avec le Programme alimentaire mondial (PAM). Il est également sujet à des inondations et à des cyclones tropicaux réguliers : les conséquences immédiates des récents incidents survenus en 2012 et 2013 ont affecté environ 213 000 personnes, dont les deux tiers se trouvaient dans une seule province, Gaza (OCHA, 2013). Les interventions liées à ces crises de catastrophes naturelles ont été coordonnées par l'INGC sur une base presque annuelle. Toutefois, des questions ont été soulevées quant à l'efficacité de ces interventions humanitaires à long terme. Des programmes soutenant la réduction des risques de catastrophe et le renforcement de la confiance des individus et des communautés vulnérables, sont en cours d'élaboration.

La protection sociale au Mozambique existe actuellement sous la forme de programmes d'aides financières en espèces et en nature sans conditions, mis en œuvre par l'INAS et de nouveaux programmes HIMO soutenus par la Banque mondiale et le PAM dans le cadre du développement d'un « programme d'action sociale productive ». Le secteur est une priorité politique, en particulier en ce qui concerne la pauvreté urbaine. Les systèmes de protection sociale sont en passe d'être étendus, même si la couverture de ces programmes ainsi que d'autres aides plus mineures restent limitées. En octobre 2015, le gouvernement du Mozambique devrait adopter une nouvelle stratégie nationale de cinq ans (2015 - 2019) pour la sécurité sociale de base, dans la continuité de la précédente stratégie de 2010 - 2014. La stratégie comporte une section explicite sur le rôle de la protection sociale pour répondre aux urgences humanitaires, dans laquelle il indique que les instruments de protection sociale pourraient renforcer la résilience afin de prévenir les crises.

B.3 Pakistan

Le Pakistan a un système de protection sociale « en extension géré par l'État ». Depuis 2007, le gouvernement a mis en place une stratégie nationale officielle de protection sociale et les programmes de protection sociale sont maintenant intégrés dans la stratégie du gouvernement de réduction de la pauvreté : ceux-ci comprennent les transferts de fonds, les programmes HIMO, les subventions alimentaires, les cantines scolaires et les bourses scolaires. Avant 2008, les principaux programmes de protection sociale comprenaient le Zakat et le Pakistan Bait-ul Mal. Cette année-là, le gouvernement a lancé le BISP (Benazir Income Support Programme) (voir section 7.3ci-dessus), et en 2012 - 2013 les dépenses de l'aide sociale ont atteint 180 milliards de roupies pakistanaises, soit 0,8 % du Produit Intérieur Brut du Pakistan (Nasim, 2014). L'introduction du BISP a marqué un tournant crucial dans les stratégies du Pakistan pour la réduction de la pauvreté car c'est le programme de protection sociale qui offrait la plus grande couverture (Nayyab et Farooq, 2012). Cependant, dans l'ensemble du secteur, il existe un manque de coordination dû à la dilution de la responsabilité de la programmation de la protection sociale dans de nombreux ministères et organismes : les problèmes spécifiques entraînent un manque de synergie entre les différents organismes et programmes, ce qui engendre des failles et des fuites de capitaux, ainsi qu'un manque d'uniformité dans la couverture géographique (Swemma et Chopra, 2012; Banque mondiale, 2013a).

En ce qui concerne les systèmes de GRC, l'approche réactive du Pakistan a fondamentalement changé après le séisme de 2005. En 2006, le gouvernement a créé l'Autorité nationale de gestion des catastrophes (NDMA), suivie en 2012 du programme national de gestion des catastrophes, et en 2013 d'une politique nationale de réduction des risques de catastrophes, plus étroitement orientée vers la construction de la résilience (Gouvernement du Pakistan, 2013). Le Pakistan a adopté le Cadre d'action de Hyogo pour 2005 - 2015. Une étude met en lumière certains défis : le manque de ressources pour la RRC (Réduction des risques de catastrophe), les limites en terme de capacité (en particulier au niveau local), et un manque de soutien constant de la RRC par le gouvernement (Cadre d'action de Hyogo, 2015)

Après les inondations de 2010 et de 2011, il y a eu une expansion verticale et horizontale des programmes sociaux existants. Le gouvernement du Pakistan a émis des paiements en espèces à des millions de ménages affectés, en utilisant comme indicateur les dommages au logement pour évaluer l'impact. Fournir des espèces plutôt que de l'aide en nature est une solution jugée moins coûteuse et offrant plus de souplesse aux bénéficiaires. Ce programme, le CDCP (Pakistan's Damage Citizens Compensation Programme), a effectué un paiement unique de 20 000 roupies (soit 204 dollars) aux bénéficiaires, via l'émission de 2 millions de cartes Visa « Watan » prépayées. Le gouvernement a établi un partenariat avec une banque privée, la United Bank Limited, pour fournir de l'argent aux bénéficiaires via les cartes de débit. Le CDCP a ensuite été étendu pour soutenir la reconstruction : deux paiements supplémentaires de 20 000 roupies par bénéficiaire ont été effectués, soit un total de 409 millions de dollars par période de paiement. Oxford Policy Management a mené une évaluation rapide de la CDCP en 2010 - 2011, et la Banque mondiale a entrepris un examen à plus long terme en 2013 (Banque mondiale, 2013b). Ses principales conclusions sont les suivantes :

- les filets de sécurité post-catastrophe peuvent bénéficier de l'appui d'institutions et de mécanismes solides, tels que l'état civil de la NADRA (National Database and Registration Authority) et les bases de données de la pauvreté et de vulnérabilité du BISP ;
- en cas de catastrophe à grande échelle, le ciblage géographique peut être un moyen plus rapide pour identifier les bénéficiaires, mais le risque d'erreurs d'exclusion ou d'inclusion est élevé. La Banque mondiale suggère de combiner le ciblage avec d'autres critères de pauvreté et de vulnérabilité ;
- la vérification par un tiers de l'efficacité de ciblage est cruciale afin de réduire les erreurs. Avertir les géomètres de cette vérification peut minimiser les risques d'un ciblage inadapté ;
- les cartes de débit sont un moyen efficace de fournir des liquidités aux bénéficiaires, à condition qu'ils aient les instructions adéquats sur la façon d'utiliser les cartes et les distributeurs, y compris de la part du personnel de la banque, et que les dispositifs de point de vente soient facilement accessibles et aient une sécurité adaptée ;
- et lors de la conception d'un système de paiement, il est important de prendre en considération les types de problèmes d'accessibilité qui se posent fréquemment post-catastrophe (par exemple, réseau perturbé et / ou des moyens de transport plus coûteux, etc.), en plus des restrictions à la mobilité de groupes spécifiques tels que les handicapés, les personnes âgées et les femmes dans certains contextes culturels.

De l'avis général, le Pakistan est maintenant plus à même de répondre aux crises en raison de programmes nationaux de protection sociale existants, une affirmation soulignée par Bastagli dans la documentation (2014). Par exemple, le CDCP du Pakistan a grandement bénéficié de la NADRA qui tient les données d'état civil sur plus de 96 millions de citoyens au Pakistan et à l'étranger, ainsi qu'une base de données des bénéficiaires d'un programme continu de filet de sécurité sociale nationale. Le CDCP a utilisé les deux bases de données pour identifier son panel de bénéficiaires (Ovadiya, 2014).

Les ONG internationales ont elles-mêmes mené de nombreuses actions en réponse aux inondations. Des commissions d'analyse ont été chargées d'évaluer l'efficacité de leurs interventions (par exemple : Concern, 2012 ; Ideas for Life Trust, 2012 ; Oxfam, 2012 ; et World Vision, 2011).

B.4 Lesotho

Parmi les pays qui ont fait des efforts pour tirer parti des systèmes de protection sociale en cas de situations d'urgence humanitaire, le Lesotho adopte un profil bas. Cependant, il a à son actif le Programme d'allocations familiales (Child Grant Programme). Les principaux programmes de protection sociale comprennent le CGP, des pensions de vieillesse, un programme d'alimentation scolaire, de l'aide publique, des programmes HIMO, et des bourses scolaires. Les programmes les plus importants sont de loin ceux de l'alimentation scolaire et de la pension de vieillesse. Le CGP est un transfert d'espèces inconditionnel trimestriel destiné aux ménages pauvres et vulnérables avec enfants, géré par le ministère du Développement social. Cette subvention d'assistance publique est destinée à aider les personnes vulnérables à couvrir les situations d'urgence à court terme, et est administrée au niveau du district, à la discrétion des agents de district. Le Lesotho a déjà puisé dans son système de protection sociale émergent pour répondre à une situation d'urgence humanitaire. Après les crises de 2011 - 2012, les ménages dans les zones touchées ont été ciblés grâce au NISSA (National Information System for Social Assistance) développé dans le cadre du CGP.

Une politique nationale de développement social, ainsi qu'une stratégie nationale de protection sociale qui reconnaît le CGP comme une composante importante du système national de protection sociale ont été approuvés et lancés début 2015. L'extension de la CGP est prévue. Cette stratégie, développée récemment en étroite collaboration avec l'Autorité de gestion des catastrophes, a pour objectifs de participer à l'élaboration d'un cadre de gestion des catastrophes nationales et de réactivité au choc, de définir et de codifier les principaux liens entre la protection sociale, la réduction et la gestion des risques de catastrophes, et au niveau des chocs idiosyncratiques, de revoir la subvention d'aide publique pour fournir une « filet de sécurité de dernier recours » temporaire jusqu'à ce qu'un ménage puisse être dirigé vers une aide sociale à plus long terme.

Le Lesotho est un signataire du Cadre d'action de Hyogo sur la réduction des risques, mais une étude des progrès accomplie en 2013 - 2014 a suggéré que le manque de capacité des ressources humaines était un frein à la mise en œuvre des activités décrites dans la législation.

B.5 Philippines

Les crises majeures aux Philippines sont les inondations et les cyclones à survenue rapide. En outre, il existe des combats et des conflits à Mindanao. En 2014, les Philippines a été classé comme le deuxième pays au monde ayant le risque le plus élevé de catastrophes en raison de l'augmentation de la vulnérabilité et de l'exposition aux risques, tant dans les zones urbaines que rurales (Alliance Development Works, 2014). En 2013, un super-typhon (Haiyan, appelé localement Yolanda), a touché terre aux Philippines. Le typhon a frappé neuf régions, affectant environ 15 millions de personnes et faisant 6 000 morts (Bankable Frontier Associates, 2015). Malgré son statut de pays à revenu intermédiaire ayant l'expérience des catastrophes naturelles, l'ampleur de Haiyan a pris au dépourvu les mécanismes existants (ICAI, 2014).

Le pays possède un système de protection sociale en extension menée par l'État. En 2007, le gouvernement a adopté une définition et un cadre officiels concernant la protection sociale qui définissent la protection sociale comme l'ensemble des « politiques et programmes qui visent à réduire la pauvreté et la vulnérabilité face aux risques et à améliorer la situation sociale et les droits des personnes marginalisées grâce à la promotion et à la protection des moyens de subsistance et de l'emploi, à la protection contre les risques et la perte soudaine de revenus, et à l'amélioration de

la capacité des personnes à gérer les risques » (Comité de développement social, 2007). La gamme des interventions de protection sociale dans le pays comprend les transferts de fonds, les programmes HIMO, les subventions alimentaires et le carburant, l'alimentation scolaire et les bourses scolaires. Le programme Pantawid Familyang Pilipino (4P), « Subvention au Programme Famille Philippin », est le programme phare de transfert d'espèces conditionnel du gouvernement. Il concerne 4,4 millions de ménages pauvres avec une femme enceinte et / ou avec des enfants âgés de 0 à 18 ans (Bankable Frontier Associates, 2015). Les ménages reçoivent l'argent si ceux-ci remplissent les conditions liées à l'éducation et à la santé.

Les Philippines ont adopté le Cadre d'action de Hyogo (HFA) pour 2005 - 2015 qui a mis fortement l'accent sur les GRC. Le Plan de risque national de prévention des catastrophes et de gestion du pays pour 2012 - 2028 décrit les activités visant à renforcer les capacités des gouvernements locaux et nationaux en collaboration avec les parties prenantes partenaires, grâce à la construction de communautés résilientes aux catastrophes et à l'institutionnalisation de mécanismes de réduction des risques de catastrophe (tel que résumé par Few et *al.*, 2015). Le Département de la protection sociale et du développement (DSWD) est l'organisme chef de file à la fois pour la réactivité face aux catastrophes et pour la protection sociale, ce qui le rend bien placé pour étudier la conception et la mise en œuvre des interventions qui concernent les deux secteurs (Banque mondiale, 2015a).

Le typhon Haiyan a entraîné l'expansion verticale du programme 4P de protection sociale pour fournir un revenu supplémentaire aux bénéficiaires du programme, affectés par la catastrophe. Ainsi que le souligne Smith (2015), « le PAM a approché le DSWD (Department of Social Welfare and Development) avec l'idée que les listes des ménages vulnérables pré-identifiés et le système de paiement existant du programme 4P seraient un moyen efficace d'atteindre une grande partie des ménages touchés par des catastrophes, avec des espèces, au cours de la phase d'intervention ». Cela a conduit à un versement complémentaire aux bénéficiaires habituels des prestations de protection sociale pendant deux mois. Près de 200 000 paiements ont été effectués à près de 100 000 ménages affectés. Ce fut la première fois qu'un tel projet a été adopté dans une situation d'urgence soudaine. Ce mécanisme a été coordonné par le système administratif habituel du programme 4P, même s'il a été financé par le fonds d'aide humanitaire international que le PAM a simplement déposé avec le DSWD. Dans les mêmes zones géographiques, le PAM a également coordonné un programme parallèle d'aides humanitaires grâce à leur chaîne habituelle de partenaires d'exécution d'ONG, afin de fournir une assistance proportionnelle (équivalente à 100 % du panier alimentaire des ménages) pour les ménages affectés par la catastrophe, mais non-bénéficiaires du programme 4P.

Dans le même temps, de nombreux organismes ont fait leurs propres transferts d'urgence sous la forme d'argent contre travail, de bons, ou d'espèces conditionnelles ou inconditionnelles. Ceux-ci incluaient la Croix-Rouge, CARE, Christian Aid, Oxfam, Tzu Chi et World Vision.

La preuve de l'efficacité de la réaction est résumée dans un certain nombre d'études (Bankable Frontier Associates, 2015; OCHA, 2015; Smith, 2015; Banque mondiale, 2015a). Nombre d'entre elles ont analysé la coordination entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Parmi les principales observations, Smith (2015) note :

- l'expansion verticale du programme national de protection sociale qui fournit une aide d'urgence a le potentiel de fournir une assistance financière à un large groupe touché par la catastrophe de manière efficace ;
- l'utilisation future de ce mécanisme de coordination devrait inclure la mise en place de déclenchement de mécanismes et de liens pré-identifiés à des systèmes d'alerte précoce en cas de catastrophe. Les investissements doivent être faits tout au long du cycle de gestion des catastrophes, pas seulement dans la phase d'intervention en cas de catastrophe ;

- la nomination d'un coordonnateur de trésorerie par le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) et l'utilisation d'un forum de groupe de travail sur les questions des liquidités ont amélioré la coordination, mais ils ont été limités par un manque de ressources, l'exclusion des « acteurs non traditionnels » et le manque de clarté sur les structures de coordination (entre autres problèmes) ;
- les préoccupations sectorielles des acteurs agissent comme une barrière pour l'utilisation des subventions en espèces flexibles. Le système de coordination groupé créé des obstacles à l'analyse, à la conception et au suivi des programmes intégrés et des subventions flexibles en espèces (également observés par l'OCHA, 2015).

Des organismes tels que Save the Children ont produit des études sur leur propre mise en œuvre des transferts en espèces pendant les phases de réaction au typhon (Pelly *et al.*, 2015). Save the Children mentionne la nécessité d'améliorer le processus de ciblage et de réduire la variabilité de la couverture entre les lieux.

Poisson (2010) compare les avantages et les inconvénients des programmes de transferts en espèces aux Philippines, et évalue également l'efficacité relative des principaux mécanismes de paiement. Poisson met en évidence la tendance récente à l'utilisation des transferts de fonds, en particulier au lendemain des catastrophes et pour les nouveaux secteurs ou les interventions multisectorielles. L'une des raisons avancées pour ce changement est que les organismes voient le potentiel des programmes de transferts monétaires évoluer de façon transparente dans les phases successives post-crisis, des premières interventions au début du redressement, puis du relèvement jusqu'au développement à plus long terme.

B.6 Initiatives régionales du Sahel

Concernant le développement des systèmes de protection sociale pour les ménages vulnérables, la région du Sahel en Afrique de l'Ouest a été plus lente que d'autres zones de l'Afrique subsaharienne. Pendant longtemps, la protection sociale s'est limitée à certains domaines de l'assurance sociale (quelques prestations de santé, d'accident, et de retraite) qui couvraient simplement les fonctionnaires et un nombre limité de travailleurs dans l'économie officielle, à laquelle s'ajoutait quelques programmes pour les personnes chroniquement vulnérables (tels que les handicapés, les orphelins et les enfants vulnérables). Les initiatives étaient souvent à portée limitée, inefficaces, fragmentées et non coordonnées. Bien que la plupart des gouvernements mentionnent la protection sociale dans leurs stratégies nationales de développement, elle n'a jamais été une priorité, car ils préfèrent se concentrer sur la promotion de la croissance économique. Elle reste souvent perçue comme relevant de la responsabilité d'un ministère des affaires sociales, qui dispose de moyens humains, financiers, et techniques limités. D'autres ministères considèrent souvent que la protection sociale est synonyme d'aumône aux pauvres, au mieux trop coûteuse, au pire une promotion de l'assistanat. Pourtant, suite à la grande série de crises qui ont frappé la région depuis 2008, les gouvernements du Sahel ont commencé à recevoir un soutien intensif dirigé par la Banque mondiale, l'UNICEF, le PAM et l'OIT (Organisation Internationale du Travail), afin de développer les mécanismes institutionnels et opérationnels pour la gestion de certaines des crises récurrents ou des vulnérabilités chroniques auxquelles ils sont confrontés. Parmi eux, on note le développement rapide des filets de sécurité, instruments en passe de devenir des systèmes de protection sociale (Fallavier, 2014).

Créé en 1984, le *Réseau de Prévention des Crises Alimentaires*, RPCA, est un réseau international pour la coopération et la coordination sous la direction politique de la CEDEAO et l'UEMOA et animé conjointement par le CILSS et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) / Secrétariat de l'OCDE. Il rassemble les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, les organismes de coopération bilatérale et multilatérale, les organismes humanitaires et les ONG internationales, les organisations

agricoles professionnelles, la société civile et le secteur privé ainsi que les systèmes d'information régionaux et internationaux, avec la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS au centre. Plateforme unique en Afrique, les réunions du réseau font partie d'un système régional pour la prévention des crises alimentaires (PREGEC) avec six phases de consultation, les plus importantes étant la réunion annuelle en décembre et la réunion restreinte en avril. Au cours de ces réunions, les membres se mettent d'accord sur l'évaluation et les perspectives de la campagne agro-sylvo-pastorale et la situation alimentaire et nutritionnelle, ainsi que sur les mesures visant à faire face aux crises. La recherche permanente du consensus et de la coordination est un atout puissant pour améliorer l'efficacité des actions sur le terrain.

Les crises récurrentes qui touchent de manière disproportionnée des millions de personnes chroniquement vulnérables ont également conduit les membres du réseau à former AGIR-Sahel et Afrique de l'Ouest. En unissant l'expertise des domaines humanitaires et celles du développement, et en mobilisant de manière conjointe les ressources pour la protection sociale et les moyens de subsistance, la nutrition, la santé maternelle et infantile, le développement agricole, la gestion des ressources naturelles au profit des populations les plus vulnérables, l'alliance vise à éradiquer la faim et la malnutrition d'ici à 2030. Son premier objectif stratégique est précisément d'améliorer la protection sociale pour les ménages et les communautés les plus vulnérables afin d'assurer leur subsistance. Les six pays ciblés par le programme de protection sociale adaptative du DFID sont engagés dans le processus AGIR (RPCA, 2013).

Annexe C Termes utilisés pour la recherche et pour les notes de la documentation

C.1 Termes de recherche

Les termes utilisés dans la recherche de documents relatifs à cette étude sont les suivants, souvent associés :

argent contre travail
transfert monétaire
changement climatique
rentabilité
crises covariantes / idiosyncratiques
déclenchement (comme dans les programmes de protection sociale)
RRC / GRC
alerte précoce
FFF / « triple F » (nourriture, carburant et crise financière)
financement de la protection sociale
HSNP
Aide humanitaire
financement humanitaire
impact de la crise financière
impact des catastrophes naturelles
impact de la crise « triple F »
liant l'aide au développement
mesurer l'efficacité
préparation
PSNP
programmes HIMO
résilience / mesure de résilience
risque et protection sociale
financement des risques
rôle de l'Etat dans l'aide humanitaire
filet de sécurité
choc / crise / catastrophe
assistance sociale
assurance sociale
protection sociale
transferts sociaux
ciblage
4P (Philippines)

C.2 Documentation des notes

Les notes offrent un moyen de recoupement les informations d'un même document de plusieurs manières, afin qu'il ne soit pas classé dans un dossier unique qui empêcheraient certains chercheurs d'y trouver une information qui y serait répertoriée de manière différente. Par exemple, un document sur le financement de l'aide humanitaire au Niger pourrait être étiqueté sous « finance », « humanitaires » et « Niger ». Il serait alors visible par les membres de l'équipe souhaitant obtenir des informations dans l'un des trois domaines. La référence se trouve dans les métadonnées de chaque document et peut être utilisée pour filtrer la base de données de la documentation. Les références que nous allons utiliser pour classer la documentation liée à ce projet sont indiquées dans le Tableau3 ci-dessous.

Tableau3 Notes et références de la documentation

Thème	Notes et références
Continent	geo_afrique
	geo_états-unis
	geo_asie
	geo_europe
	geo_pacifique
	geo_global
Région	reg_afrique_c-o
	reg_afrique_s-e
	reg_amerique_nord
	reg_amerique_sud
	reg_asie_est
	reg_asie_sud
	reg_asie_sudest
	reg_mena
Pays	c_bangladesh
	c_burkina
	c_tchad
	c_éthiopie
	c_indonesie
	c_kenya
	c_lesotho
	c_mali
	c_mauritanie
	c_mozambique
	c_népal
	c_niger
	c_nigeria
	c_pakistan
	c_philippines
	c_sénégal
	c_somalie
	c_srilanka
	c_uganda
c_zimbabwe	
Pays par tranche de revenus	rev_faible
	rev_inter-faible
	rev_inter-élevé
	rev_élevé
Fragilité	fcas
Type de crise (titre principal)	cr_naturelle
	cr_économique
	cr_sociale
	cr_autre
Type de crise (sous-titre)	cr_cyclone
	cr_sécheresse
	cr_tremblementdeterre

Thème	Notes et références
	cr_inondation
	cr_volcan
	cr_contestataire
	cr_conflit
Crise covariante cyclique	cr_cyclique_lente
	cr_cyclique_rapide
Durée de la crise covariante	cr_durée_courte
	cr_durée_prolongée
Maturité du système de protection sociale	sys_1-aucune
	sys_2-hum
	sys_3-intérêt
	sys_4-dédié
	sys_5-croissance
	sys_6-mature
Type de protection sociale	ps_espèces
	ps_trvxpublics
	ps_marchétravail
	ps_subvention
	ps_nourriture
	ps_educ
	ps_santé
	ps_financementrisque
	ps_autre
	ps_tous
Réactivité du système de protection sociale aux crises	rep_vert
	rep_horiz
	rep_superposition
	rep_alignimplicite
	rep_recentrage
	rep_autre
Politique / conception et livraison du programme	pol_ciblage
	pol_inscription
	pol_paiement
	pol_doléances
	pol_m&e
	pol_grc
	pol_toutes
Contexte	con_polecon
	con_fin
	con_institutionnel
	con_vuln

Annexe D Références

- Ahmed, A.U, Dorosh, P., Shahabuddin, Q. and Talukder, RA. (2010), 'Income growth, safety nets, and public food distribution'. Prepared for the Bangladesh Food Security Investment Forum, May 2010.
- Alderman, H. and Paxson, C. (1992), 'Do the poor insure? A synthesis of the literature on risk and consumption in developing countries'. Policy Research Working Papers, Agricultural Policies, WPS 1008, World Bank, Washington, DC.
- Alliance Development Works (2014). 'World Risk Report 2014'.
- Anonymous (2015), 'Proposal for scaling up HSNP transfers in May 2015'.
- ASEAN (2013), 'ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection'.
- Asher, M. (2010), 'The global economic crisis: Can Asia grasp the opportunity to strengthen social protection systems?' In A. Bauer and M. Thant (eds) *Poverty and Sustainable Development in Asia: Impacts and responses to the Global Crisis*. Asian Development Bank.
- Asian Development Bank (2003), 'Our Framework: Policies and Strategies: Social Protection', Asian Development Bank, Manila.
- Asian Development Bank (2012), 'Mongolia: Food and Nutrition Social Welfare Program and Project', Asian Development Bank, Manila.
- Asian Development Bank (2013), 'Social Protection Operational Plan 2014-2020', Asian Development Bank, Manila.
- Azam, M, Imai, K (2012), 'Measuring households' vulnerability to idiosyncratic and covariate shocks – the case of Bangladesh', Discussion paper series, Kobe University.
- Baas, S., Ramasamy, S., DePryck, J. and Battista, F., (2008), 'Disaster Risk Management Systems Analysis: A guide book', Food and Agriculture Organisation, Rome.
- Bailey, R. (2012), 'Famine Early Warning and Early Action: The Cost of Delay'. Chatham House, London.
- Bankable Frontier Associates (2015). 'Partnering with Existing National Safety Nets for Emergency Payments: WFP's Collaboration with the Pantawid Familyang Pilipino Program in the Typhoon Haiyan Response'. World Food Programme
- Barrientos, A. and Hulme, D. (2008), 'Social protection for the poor and poorest in developing countries: Reflections on a quiet revolution', BWPI Working Paper 30, March, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, UK.
- Barve, A. and Yadav, D. (2014), 'Role of Capacity Building in Disaster Preparedness: A Case of Cyclone Phailin'. Bhubaneswar: Conference Paper
- Bastagli, F. (2014), 'Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection'. ODI Working Paper. ODI, London.
- Bastagli, F. (2015), 'Delivering Social Protection systems for all: Why taxation matters', UNRISD Think Piece in The Road to Addis think piece series.
- Bastagli, F. and Holmes, R. (2014), 'Delivering social protection in the aftermath of a shock: Lessons from Bangladesh, Kenya, Pakistan and Viet Nam'. ODI, London.
- Behrendt, C., Hagemeyer, K. and Nef, S. (2014), 'Introduction: Social Transfers'. International Labour Organization. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=11>, accessed on 3 October 2014.
- Bender, K. and Rompel, M. (2010), 'Financial crisis and social protection reform – brake or motor? An analysis of reform dynamics in Indonesia and Viet Nam'. In A. Bauer and M. Thant (eds) *Poverty and Sustainable Development in Asia: Impacts and responses to the Global Crisis*. Asian Development Bank.

- Béné, C., Godfrey Wood, R., Newsham, A. and Davies, M. (2012), 'Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes'. IDS Working Paper vol 2012, no. 405, Institute of Development Studies.
- Binh, L. (2010), 'Human resource impacts of the global economic crisis: What is working in APEC members' social safety nets and labour market system policies? The case of Viet Nam'. *Economica Viet Nam*.
- Bonnet, F., Cichon, M., Galian, C., Mazelkaite, G. and Schmitt, V. (2012), 'Analysis of the Vietnam national social protection strategy (2011-2020) in the context of social protection floor objectives - a rapid assessment. ESS Extension of Social Security, ILO, Geneva.
- Brady, C. (2014), 'Market analysis for preparedness and development: Piloting innovation in Guatemala', Oxfam, Oxford.
- Broudic, C. and Selmane, ML. (2015), 'Analyse des projets et des programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et de transferts sociaux en Mauritanie. Rapport préparé pour l'Union Européenne (Requête de Prestation DCI-FOOD/2014/351-957)'.
- Browne, E. (2014) 'Social Protection, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction: Rapid Literature Review'. GSDRC Report.
- Buchanan-Smith, M. and Fabbri, P. (2005), 'Linking relief, rehabilitation and development: A review of the debate. TEC thematic evaluation on LRRD', Tsunami Evaluation Coalition
- Burton, C. (2014), 'Linking social protection with disaster risk management (DRM) and climate change adaptation (CCA)', presentation at UNICEF Symposium on Linkages between Social Protection and Disaster Risk, Bangkok, May.
- Cabot Venton, C. (2013). 'The Economics of Early Response and Resilience: Summary of Findings'. DFID, London.
- Cabot Venton, C., Bailey, S. and Pongracz, S. (2015) 'Value for Money of Cash Transfers in Emergencies: Summary Report'. DFID, London.
- Cartiaux, M. (2013), 'Le bagot, la daba et l'ouguiya. Rôle des mobilités saisonnières dans l'économie des ménages pauvres'. Croix-Rouge française, Nouakchott.
- Channel Research (2010), '5 year evaluation of the Central Emergency Response Fund, Synthesis report'.
- Channel Research (2011), 'Evaluation of the Common Humanitarian Funds'.
- Cherrier, C. (2014a), 'Cash Transfers and Resilience: Strengthening Linkages between Emergency Cash Transfers and National Social Transfer Programmes in the Sahel. Discussion paper prepared for the Cash Learning Partnership', July.
- Cherrier, C. (2014b), 'The Politics of Revenue Mobilisation for Social Transfers in Sub-Saharan Africa'. Paper presented at the 14th EADI General Conference, 23-26 June 2014, Bonn.
- Cherrier, C. (2015), 'Assessing the Catalytic Effect of Foreign Aid on the Mobilisation of Domestic Resource Mobilisation for Social Transfers in Low-Income Countries. Working paper prepared for the UNRISD research project on "The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development"'. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- CILSS 2015 Available from <<http://www.cilss.bf/>> [14 August 2015].
- Concern (2012). 'Evaluation of the Livelihoods Recovery for Flood Affected Populations in Pakistan Final Evaluation'
- Conway, T. and Sani (2014), 'Impact on Food Security, Poverty and Sustainable Rural Development in Ethiopia: Lessons to Date and Future Directions for DFID's support to the Productive Safety Net Programme'. DFID internal presentation. DFID, Ethiopia.

- Costella, C. and Ivaschenko, O. (2015), 'Integrating disaster response and climate resilience in social protection programs in the Pacific island countries', Social Protection and Labour Discussion Paper no. 1507, World Bank.
- Council for the European Union (2015), 'Ten Common Principles for Multi-Purpose Cash-Based Assistance to Respond to Humanitarian Needs'. Council for the European Union.
- CSR Asia (2014). 'Electronic cash transfers in disaster response – opportunities for business engagement'.
- Deaton, A. (1992) 'Saving and income smoothing in Côte d'Ivoire', *Journal of African Economies*, 1, 1–24.
- Demeke, M., Pangrazio, G., Maetz, M. (2008), 'Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued'. Food and Agriculture Organisation (FAO).
- Dercon, S. (2002) 'Income Risk, Coping Strategies and Safety Nets', *World Bank Research Observer* 17:2, pp.141-66.
- Dercon, S. (2005), 'Vulnerability: A micro-perspective', QEH Working Papers QEHWPS149.
- Devereux, S. (2012), 'Social protection for enhanced food security in sub-Saharan Africa'. Working Paper 2010-010. UNDP Regional Bureau for Africa, New York.
- Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. (2004), 'Transformative social protection', IDS Working Paper no. 232.
- Devereux, S. and White, P. (2010), 'Social protection in Africa: Evidence, politics, and rights', *Poverty and Public Policy* 2:3, pp.53–77.
- DFID (Department for International Development) (2005), 'Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and the challenge ahead', DFID, London.
- DFID (2011), 'Cash Transfers. Literature Review'. Policy Division, DFID, London.
- DFID (2012a), 'Business case and intervention summary: Hunger Safety Net Programme Phase II', DFID, London.
- DFID (2012b), 'Promoting innovation and evidence-based approaches to building resilience and responding to humanitarian crises: A DFID strategy paper', DFID, London.
- DFID (2013a), 'Business case and intervention summary: Strengthening humanitarian preparedness in high-risk contexts', DFID, London.
- DFID (2014a) 'Business Case and Intervention Summary: PHASE – Providing Humanitarian Aid for Sahel Emergencies'. DFID, London.
- DFID (2014b) 'Operational Plan 2011-2016: Asia Regional Team', DFID, London.
- DFID (2015), 'Annual review—Summary sheet' [for African Risk Capacity], DFID, London.
- ECHO (2015a), 'AGIR – Building Resilience in the Sahel and West Africa', ECHO, Brussels.
- ECHO (2015b) 'Horn of Africa'. ECHO, Brussels.
- Erasmus, M. (2012), 'Scaling Up Nutrition in Fragile Health and Community Systems: Surge Capacity Model for Health Systems'. Concern Worldwide Concept Paper.
- European Commission (2015) Social Protection EU Expertise in Development Cooperations – SOCIEUX.
- EveryChild (2012), 'Making social work work: Improving social work for vulnerable families and children without parental care around the world', EveryChild, London.
- Fafchamps, M., Udry, C. and Czukas, K. (1998) Drought and saving in West Africa: are livestock a buffer stock? *Journal of Development Economics*, 55(2), pp. 273–305.
- Fallavier, P. (2014). Social Protection in Sahel's Drylands: Strengthening resilience and promoting opportunities while contributing to equitable growth. Mimeo.

- Few, R. et al (2014). Strategic Research into National and Local Capacity Building for DRM. Literature Review Version 1. Oxford Policy Management
- Few, R., Scott, Z., Wooster, K., Luna, E., Cadag, JR. and Avila, MF. (2015), 'Strategic Research into National and Local Capacity Building for DRM. Philippines Fieldwork Report', Oxford Policy Management, Oxford.
- Fiszbein, A., Ringold, D. and Srinivasan, S. (2011), 'Cash transfers, children and the crisis: Protecting current and future investments.' Social Protection Discussion Paper 1112. World Bank.
- Freeland, N. and Cherrier, C. (2012), 'Social Transfers in the Fight Against Hunger: A Resource for Development Practitioners'. Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Gairdner, D., Mandelik, F. and Moberg, L. (2011) We Accept Cash: Mapping Study on the Use of Cash Transfers in Humanitarian, Recovery and Transitional Response. NORAD Report 10/2011 Discussion. NORAD.
- GHA (2014) Global Humanitarian Assistance: Report 2014. Development Initiatives, Bristol.
- GHA (2015) Global Humanitarian Assistance: Report 2015. Development Initiatives, Bristol.
- Ghesquiere, F., Mahul, O., Forni, M. and Gartley, R. (2013), 'Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility: A solution to the short-term liquidity needs of small island states in the aftermath of natural disasters'. International Aid and Trade series, World Bank.
- Goldmann, R. and ag Erless, M. (2015), 'Document de capitalisation: Programme du Cadre Commun des Filet Sociaux Saisonniers au Nord de Mali, régions de Tombouctou et de Gao. Partie 2: Capitalisation des pratiques et d'expériences'. Mimeo, Bamako.
- Government of Pakistan (2013). National Disaster Risk Reduction Policy. Ministry of Climate Change and Disaster Management Authority.
- Graham, C. (2002) Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies. Social Protection Discussion Paper Series No.0233. Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank.
- Gray, B. and Asmare, E. (2012), 'Report of a learning review of the implementation of the risk financing mechanism of the Productive Safety Net Programme 2011' (draft).
- Grosh, M., Andrews, C., Quintana, R., Rodriguez-Alas, C. (2011), 'Assessing Safety Net Readiness in Response to Food Price Volatility'. Social Protection Discussion Paper 1118. Social Protection and Labour. The World Bank.
- Grosh, M., Fruttero, A. and Oliveri, M. L. (2013), 'Understanding the poverty impact of the global financial crisis in Latin America and the Caribbean – Part II: The role of social protection'. Paper presented at IZA conference. World Bank.
- Hagemejer, K. (2009), 'Social security in times of crisis: An international perspective'. Expert Group meeting on population ageing, intergenerational transfers and social protection, Santiago Chile, 20-21 October 2009.
- Haider, H. (2011). Helpdesk Research Report: Cash transfers in fragile/conflict-affected environments. Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham, UK
- Harkey, J. (2014), 'Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response'. Somerville: Feinstein International Center.
- Harland, C. (2011), 'Can the Expansion of Social Protection Bring About Social Transformation in African Countries? The Case of Zambia'. Paper presented at the Conference on Social Protection for Social Justice, Centre for Social Protection, Institute of Development Studies, Brighton, 13-15 April.
- Harvey (2007) Cash-based Responses in Emergencies. HPG Report 24. Overseas Development Institute, London.

- Harvey, P, 2009, 'Social Protection in Fragile States: Lessons Learned' in OECD DAC, 2009, 'Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection', OECD DAC, Paris, pp.183-196 How can social protection best be achieved in situations of fragility?
- Harvey, P. and Bailey, S. (2011) Cash Transfer Programming in Emergencies. Good Practice Guide No 11, Humanitarian Practice Network. ODI.
- Hedlund, K. (2014) Working Paper on Multipurpose Grants. Draft 13.10.2014. UNHCR.
- Heltberg, R, Hossain, N, Reva, R, Coping, C (2012), Resilience during the Food, Fuel, and Financial Crises, Journal of Development Studies, December.
- Hickey, S., Sabates-Wheeler, R., Guenther, B. and MacAuslan, I. (2009), 'Promoting Social Transfers: DFID and the Politics of Influencing'. Working Paper 32. August 2009. DFID, UK.
- Hillier, D. and Dempsey, B. (2012), 'A dangerous delay: The cost of late response to early warnings in the 2011 drought in the Horn of Africa'. UK: Save the Children and Oxfam.
- Hinds, R. (2015) Relationship between Humanitarian and Development Aid. GSDRC Helpdesk Research Report.
- Hobson, M. and Campbell, L. (2012) 'How Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP) is Responding to the Current Humanitarian Crisis in the Horn'. Humanitarian Exchange issue 53.
- Hoddinott, J (2006), 'Shocks and their consequences across and within households in rural Zimbabwe', Journal of Development Studies 42:2, pp.301–321, February.
- Hoddinott, J (2009), 'Risk and the rural poor', in Vargas Hill, R. and Torero, M. (eds.), 'Innovations in insuring the poor', Focus 17, Brief 2, December, IFPRI.
- Holmes, R. and Lwanga-Ntale, C. (2012), 'Social protection in Africa: A review of social protection issues in research. Policy and programming trends and key governance issues in social protection. A PASGR scoping study', PASGR.
- Holzmann, R. and Jørgensen, S (2000). 'Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond,' Social Protection Discussion Papers 21314, The World Bank.
- Hosein, G. and Nyst, C. (2013), 'Aiding Surveillance: An exploration of how development and humanitarian aid initiatives are enabling surveillance in developing countries'. Privacy International.
- Hossain, N. and Green, D. (2011), 'Living on a Spike: How is the 2011 Food Price Crisis Affecting Poor People?'. Institute of Development Studies and Oxfam GB.
- Humanitarian Emergency Response Review (2011) Humanitarian Emergency Response Review. DFID, London.
- Humanitarian Futures Programme (2014) Is Cash Transfer Programming Fit for the Future? A report for CaLP, Oxford.
- Humanitarian Outcomes (2014), 'Improving the evidence base on delivering aid in highly insecure environments: Summary inception report', SAVE.
- Hyogo Framework for Action (2015). Pakistan. National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015).
- ICAI (2014). 'Rapid Review of DFID's Humanitarian Response to Typhoon Haiyan in the Philippines. Report 32'
- Ideas for Life Trust (2012). 'Humanitarian Support to Conflict and Flood-affected Populations in Pakistan. External Evaluation'
- IEG (2011), 'An Evaluation of World Bank Support 2000-2010: Social Safety Nets. A report for World Bank'
- IFRC/ICRC (2007), 'Guidelines for Cash Transfer Programming'. IFRC/ICRC .

- ILO (2011), 'Responding to economic crisis with social security'. Chapter 10 in World Social Security Report: Providing coverage in times of crisis and beyond. International Labour Organization.
- ILO (2012), 'Text of the recommendation concerning national floors of social protection', International Labour Conference 101st session, provisional record 14A.
- ILO (2014), 'World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice', ILO.
- IMF (2009). The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries, March.
- Jones, N. and T. Shahrokh (2013) Social protection pathways: shaping social justice outcomes for the most marginalised, now and post-2015. Background Note, 2013. ODI, London.
- Jones, S. et al (2010) Institutional and Political Economy Analysis of Social Protection in Nepal: Final Report. Oxford Policy Management, Oxford.
- Kellett, J. and Caravani, A. (2013), 'Financing Disaster Risk Reduction: A 20 year history of international aid'. London, Overseas Development Institute.
- Kellett, J. and Peters, K. (2014) 'Dare to Prepare: Taking Risk Seriously', ODI, London.
- Khawaja, I., Mahmood, T. and U. Qadir (2010), 'Social Impact of Global Recession on Pakistan'. Pakistan Economic and Social Review Volume 48(2) pp. 261-278.
- Kidd, S. (2012), 'Rationale for social insurance, within the context of broader social security provision'. Presentation for the Government of Fiji. Development Pathways.
- Kopplow, R. (2012), 'Development of a health facility based surge capacity model for the integrated management of acute malnutrition in Kenya'. Concern Worldwide Workshop Report.
- Kostner, M. and Meutia, R. (2011), 'Responding to natural disaster in fragile and conflict situations', in Proceedings: World Reconstruction Conference Geneva, May 10-13, 2011. Recovering and reducing risks after natural disasters, GFDRR secretariat.
- Kuriakose, A., Heltberg, R., Wiseman, W., Costella, C., Cipryk, R. and Cornelius, S. (2012), 'Climate-Responsive Social Protection. Discussion Paper No. 1210', World Bank.
- La Rosa, M. (2015), 'Are Social Protection and Safety Nets viable Avenues for Policy Makers for Crisis Response in LICs and Fragile States? Initial scoping study report', ECHO.
- Lavers, T. and S. Hickey (2015) Investigating the political economy of social protection expansion in Africa: At the intersection of transnational ideas and domestic politics. ESID Working Paper No. 47 March 2015. Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID), School of Environment and Development, The University of Manchester.
- Levine, S., Crosskey, A. and Abdinoor, M (2011) 'System failure? Revisiting the problems of timely response to crises in the Horn of Africa'. London: Humanitarian Practice Network
- Levine, S. and Sharp, K. (2015), 'Topic guide: Anticipating and responding to shocks: livelihoods and humanitarian responses', ODI, London.
- Linnerooth-Bayer, J., Hochreiner-Stigler, S. and Mechler, R. (2012), 'Mechanisms for financing the cost of disasters', report for the Government Office of Science, Foresight project, 'Reducing Risks of Future Disasters: Priorities for Decision-Makers', UK.
- Maier, R. (2010) 'Growth and Equity in Fragile States'. Conflict Research Unit. Clingendael Security and Conflict Programme.
- Marzo, F. and Mori, H (2012), 'Crisis Response in Social Protection'. Discussion Paper No. 1205, World Bank.
- Maunder, N. et al (2015), 'Global Evaluation of ECHO's Cash and Voucher Programmes 2011-2014. ADE'. (working title).
- Maxwell, D. and Fitzpatrick, M. (2011), 'The 2011 Somalia famine: Context, causes and complications', Global Food Security 1:1, 5-12.

- Maxwell, D. and Majid, N (2014) Another Humanitarian Crisis in Somalia? Learning from the 2011 Famine. Somerville: Feinstein International Center.
- McCord, A. (2013a) ODI Shockwatch: Review of the Literature on Social Protection Shock Responses and Readiness. ODI, London.
- McCord, A. (2013b) 'Shockwatch and Social Protection: Shock Response Readiness Appraisal Toolkit'. ODI, London.
- McIntosh, K. and Buckley, J (2015 forthcoming). Economic Development in FCAS. Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham, UK.
- Mcloughlin, C. (2012). 'Topic Guide on Fragile States', Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham, UK.
- Ministry of Agriculture (2014) '2013 Review of the Productive Safety Net & Household Asset Building Programmes'. Ministry of Agriculture, Ethiopia.
- Ministry of Agriculture (2015) 'Productive Safety Net Programme 4 Design Document'. Government of Ethiopia's Disaster Risk Management and Food Security Sector, Food Security Coordination Directorate. Addis Ababa.
- Mwega, F. (2010), 'Global Financial Crisis Discussion Series: Paper 17 - Kenya Phase 2'. Overseas Development Institute
- Nasim, A (2014). 'Fiscal Space for Social Protection in Pakistan. Institute of Development and Economic Alternatives. Policy Paper No. 01-14'.
- NATO (2008), 'Psychosocial care for people affected by disasters and major incidents. A model for designing, delivering and managing psychosocial services for people involved in major incidents, conflicts, disasters and terrorism. Non-binding guidance: NATO Joint Medical Committee.'
- Nayyab D. and Farooq S., 2012, 'Effectiveness of cash transfer programmes for household welfare in Pakistan: the case of the Benazir Income Support Programme' PIDE.
- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D., and Hickey, S. (2010), 'Social protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?', BWPI Working Paper 116, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester
- NDMA (2015a), 'Briefing note: Hunger Safety Net Programme emergency transfers in April 2015', NDMA.
- NDMA (2015b), 'Hunger Safety Net Programme: Options Paper for scaling up HSNP Payments', NDMA.
- Norton, A., Conway, T. and Foster, M. (2001), 'Social protection concepts and approaches: implications for policy and practice in international development', ODI Working Paper, ODI, London.
- O'Brien, C., Hove, F. and Smith, G. (2013), 'Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian programmes', CaLP.
- O'Leary, S., Cheema, I., Hunt, S., Carraro, L. and Pellerano, L. (2011), 'Benazir Income Support Programme impact evaluation: Baseline survey report (draft)', Oxford Policy Management.
- OCHA (2013), 'Southern Africa: Floods. Situation report no. 5 (as of 8 February 2013)', OCHA Regional Office for Southern Africa.
- OCHA (2015). 'Cash Coordination in the Philippines: A Review of Lessons Learned during the Response to Super Typhoon Haiyan Astoria Plaza, Ortigas Center 9 June 2015 An Introduction: Global CTP Experience'. Presentation 9 June 2015.
- ODI (2015), 'Doing cash differently: How cash transfers can transform humanitarian aid. Report of the High-Level Panel on Cash Transfers', ODI, London.
- OECD (2014), 'Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to analyse risk and build a roadmap to resilience'. OECD Publishing.

- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2013. Les transferts monétaires au Niger : la manne et les soupçons. LASDEL, Niamey.
- Ortiz, I, and Cummins, M. (2013) 'The Age of Austerity – A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries'. Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, Working Paper, March 2013. New York: Initiative for Policy Dialogue
- OSES - Office of the Special Envoy for the Sahel (2014). Factsheet: United Nations Integrated Strategy for the Sahel. Dakar: OSES.
- Ovadiya, M. (2014). 'Building Flexible and Scalable Social Protection Programs That Can Respond to Disasters. Social Protection & Labor Technical Note. Number 1.' World Bank, Washington DC.
- Ovadiya, M., Kryeziu, A., Masood, S. and Zapatero Larrío, E. (2015), 'Social protection in fragile and conflict-affected countries : trends and challenges'. Social Protection and Labor Discussion Paper no. 1502. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Oxfam (2012). 'Restoring Livelihoods after Floods. Gender-sensitive response and community owned recovery in Pakistan'.
- Oxfam (no date), 'Measuring the Impact of Disaster Risk Reduction: A Learning Companion'. Oxford: Oxfam GB
- Oxford Policy Management (2014), 'Qualitative research and analyses of the economic impacts of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa: Malawi country case study report', Food and Agriculture Organisation.
- Oxford Policy Management (2015a), 'DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Inception report', Oxford Policy Management.
- Oxford Policy Management (2015b), 'Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection', Oxford Policy Management.
- Oxford Policy Management and the Institute of Development Studies (2012), 'Kenya Hunger Safety Net Programme: Monitoring and Evaluation component. Impact analysis synthesis report', Oxford Policy Management.
- Pasricha, N. and Revzi, K (2013), 'After Watan: The contributions of a G2P payments program to building a branchless banking industry'.
- Paul, J., Duncalf, J., Greenhalgh, L., Marroni, M., Mohammed, H. and Maina, B. (2012), 'IASC Real-Time Evaluation of the Humanitarian Response to the Horn of Africa Drought Crisis: Kenya', IASC.
- Pelham, L., Clay, E. and Braunholz, T. (2011) Natural Disasters: What is the Role for Social Safety Nets? Social Protection Discussion Paper No 1102. World Bank.
- Pelletier, David L, Edward A Frongillo, Suzanne Gervais, Lesli Hoey, Purnima Menon, Tien Ngo, Rebecca J Stoltzfus, Shamsir A M Ahmed and Tahmeed Ahmed. 2012. "Nutrition Agenda Setting, Policy Formulation and Implementation: Lessons from the Mainstreaming Nutrition Initiative." Health Policy and Planning, Vol. 27, pp. 19-31.
- Pelly, I, de Wild, D, and Inarra, C (2015). 'Philippines Haiyan Response – A multi-sectoral review of the use of market analysis and the design and implementation of CTPs', Save the Children.
- Poisson, G. (2010), 'Cash Transfer Programming in Emergencies: Cash Transfer Mechanisms and Disaster Preparedness in the Philippines', CaLP, UK.
- Poole, L. (2015), 'Future Humanitarian Finance: Looking Beyond the Crisis', CAFOD, FAO and World Vision International.
- Porter, C. (2012), 'Shocks, consumption and income diversification in rural Ethiopia', Journal of Development Studies 48:9, pp. 1209–22, June.

- Pritchett, L. (2005), 'The Political Economy of Targeted Safety Nets. Social Protection Discussion Paper Series No. 0501'. World Bank, Washington DC.
- Puri, J., Aladysheva, A., Iversen, V., Ghorpade, Y, Bruck, T. (2014), 'What Methods May Be Used in Impact Evaluations of Humanitarian Assistance? 3ie Working Paper 22'. International Initiative for Impact Evaluation (3ie), New Delhi.
- R4 (2014), 'Building Resilience to Climate Change for Long-term Food Security and Livelihoods Improvement', WFP Climate Resilience for Food Security Unit, Rome.
- Rajmil, L., Fernandez de Sanmamed, M-J, Choonara, I., Faresjö, T., Hjern, A, Kozyrskyj, A. et al. (2014), 'Impact of the 2008 economic and financial crisis on child health: a systematic review', *International Journal of Environmental Research and Public Health* 11:6, 6528–46.
- Ravallion, M. and Chaudhuri, S. (1997), 'Risk and insurance in village India: comment'. *Econometrica*, 65(1), pp. 171–184.
- Risk Financing Mechanism Management Committee (2012), 'Learning Review of the Implementation of the Risk Financing Mechanism of the Productive Safety Nets Programme (PSNP) in 2011', PSNP.
- RPCA (2013), 'Global Alliance for Resilience - AGIR - Sahel and West Africa, Regional Roadmap adopted on 9 April 2013'. Sahel and West Africa Club, OECD, Paris.
- Samuels, F., Gavrilovic, M., Harper, C. and Niño-Zarazúa, M. (2011), 'Food, finance and fuel: the impacts of the triple F crisis in Nigeria, with a particular focus on women and children', Background note, ODI, London.
- Save the Children (2014), 'The Situation and Response Analysis Framework', Save the Children, London.
- Scholz, W., Bonnet, F., Ehmke, E. (2010), 'Income support in times of global crisis: An assessment of the role of unemployment insurance and options for coverage extension in Asia'. In A. Bauer and M. Thant (eds) *Poverty and Sustainable Development in Asia: Impacts and responses to the Global Crisis*. Asian Development Bank.
- Scott, R. (2015), 'Financing in Crisis? Making Humanitarian Finance Fit for the Future'. OECD Development Cooperation Working Paper 22, OECD.
- Shi, W. (2014), 'From social protection in emergencies to a longer-term resilience programming', presentation at UNICEF Symposium on Linkages between Social Protection and Disaster Risk, Bangkok, May.
- Sida, L., Gray, B. and Asmare, E. (2012), 'IASC Real-Time Evaluation of the Humanitarian Response to the Horn of Africa Drought Crisis: Ethiopia', Inter-Agency Standing Committee.
- Simmons, E. (2013), 'Harvesting peace: food security, conflict, and cooperation', *Environmental Change & Security Program Report 14:3*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.
- Slater, R. and Bhuvanendra, D. (2013), 'Scaling up existing social safety nets to provide humanitarian response: a case study of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and Kenya's Hunger Safety Net Programme. Fit for Future Social Protection Thematic Study', CaLP, UK.
- Slater, R., Bailey, S. and Harvey, P. (2015), 'Can Emergency Cash Transfers 'Piggyback' on Existing Social Protection Programmes? Background Note for the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers'. ODI, London.
- Slater, R., Holmes, R. and Mathers, N. (2014), 'Food and nutrition (in-)security and social protection', OECD Development Co-operation Working Papers no. 15, OECD.
- Slim, H. (2012), 'IASC Real-Time Evaluation of the Humanitarian Response to the Horn of Africa Drought Crisis in Somalia, Ethiopia and Kenya: Synthesis Report', Inter-Agency Standing Committee.

- Smith, G. (2015) 'Cash Coordination in the Philippines: A Review of Lessons Learned During the Response to Super Typhoon Haiyan'. CaLP, Oxford.
- Smith, G. and Mohiddin, L. (2015), 'A review of evidence of humanitarian cash transfer programming in urban areas', IIED Briefing Paper, IIED, London.
- Smith, G., MacAuslan, I., Tromme, M. and Butters, S. (2012), 'New Technologies in Cash Transfer Programming and Humanitarian Assistance', CaLP.
- Social Development Committee (2007), 'Resolution No.1 Series of 2007 of the Social Development Committee of the National Economic and Development Authority'.
- Standley, S. (2013), 'On the potential of NGOs to build resilience to climate extremes and disasters in the Sahel and a selection of DFID priority countries', Evidence On Demand, UK.
- Steets, J. (2011), 'Donor strategies for addressing the transition gap and linking humanitarian and development assistance. A contribution to the international debate', Global Public Policy Institute, Berlin.
- Stern, N. (2006), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Swemmer, T., Chopra, D (2012). 'Social Protection and Child Malnutrition Pakistan. A Challenging Context', Save the Children.
- TEC (2005), 'Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response. A review of the debate', Tsunami Evaluation Committee.
- The World Bank Group (2013), 'Ethiopia's Productive Safety Net Program (PSNP): Integrating Disaster and Climate Risk Management. Case Study commissioned by the Rapid Social Response Facility of the World Bank'.
- Twigg, J. (2009), 'Characteristics of a Disaster Resilient Community: A guidance note', University College London.
- Universalis (2013), 'The Global Evaluation of Emergency Response Funds (ERFs) - Final Report'.
- UNDP (2011), 'Disaster-Conflict Interface: Comparative experiences'. United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, New York.
- UNICEF (2014), 'Protection children from poverty, disaster and climate risks. Linking social protection with disaster risk and climate change adaptation in East Asia and the Pacific. Reflections from a symposium', UNICEF East Asia and Pacific Regional Office.
- UNICEF (2015), Presentation at the FAO workshop, 'Social Protection in Humanitarian Contexts', Geneva, 15 June.
- UNISDR (2009), Terminology.
- UNISDR (2015) Hyogo Framework for Action.
- United Nations (2015), 'Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda', July 2015
- Various (2012), Global Food Security 1:1.
- Vincent, K. and Cull, A. (2012), 'Adaptive Social Protection: Making Concepts a Reality', IDS, Brighton.
- Wiggins, S; Compton, J; Keats, S; and Davies, M. (2010), 'Country responses to the food price crisis 2007/08: Case studies from Bangladesh, Nicaragua, and Sierra Leone'. ODI, London.
- Wilkinson, E. (2012), 'Transforming disaster risk management: a political economy approach'. Background Note, January 2012. ODI, London.
- Williams, G. (2011), Study on Disaster Risk Reduction, Decentralization and Political Economy: The Political Economy of Disaster Risk Reduction. Analysis prepared as UNDP's contribution to the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011.

- Wooster, K., Rahman, A., Tserennadmid, A., Guest, M. and MacAuslan, I. (2012), 'FNSWPP Package 4: Monitoring and Evaluation. Nutrition monitoring and early disaster warning systems review. Final version', Oxford Policy Management, Oxford.
- World Bank (2012) 'The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy', World Bank, Washington DC.
- World Bank (2013a), 'Pakistan: Towards an Integrated National Safety Net System. Assisting Poor and Vulnerable Households: An Analysis of Pakistan's Main Cash Transfer Program, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2013b), 'Pakistan's Citizens Damage Compensation Program (CDCP) : case study. Building resilience', World Bank, Washington DC.
- World Bank (2014a), 'Rapid Social Response program: Progress report 2014', World Bank, Washington DC.
- World Bank (2014b), 'Sahel Adaptive Social Protection Program Summary Note', World Bank, Washington DC.
- World Bank (2014c), 'The Pacific Disaster Risk Financing and Insurance Program', Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing Initiative, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2015a), 'Social protection and disaster risk management in the Philippines: The case of Typhoon Yolanda (Haiyan)', World Bank, Washington DC.
- World Bank (2015b), 'The State of Social Safety Nets 2015', World Bank, Washington DC.
- World Vision (2011). 'End of Programme Evaluation Report for DEC-funded WV Relief Program in Sindh'.
- Wyatt, A., Guest, M., O'Brien, C., Hove, F., Mohanty, S. and Vermeulen, T. (2014), 'Functional review of Kenya National Safety Net Programme (NSNP) cash transfer programs: Main report Part 1', Oxford Policy Management, Oxford.
- Xijin, F. and Zhang, S. (2014), 'Social protection and DRR in China', presentation at UNICEF Symposium on Linkages between Social Protection and Disaster Risk, Bangkok, May.
- Yilma, Z, Mebratie, A, Sparrow, R., Abebaw, D., Dekker, M., Alemu, G. and Bedi, A (2014), 'Coping with shocks in rural Ethiopia', *Journal of Development Studies* 50:7, 1009–24, April.
- Zimmerman, J and Bohling, K (2014). 'Striving for G2P E-payments at Scale: The Evolution of the Pantawid Pamilyang Pilipino Program in The Philippines. Better than Cash Alliance. Philippines Case Study Highlights.'
- Zimmerman, J. and Bohling, K. (2015), 'Partnering with Existing National Safety Nets for Emergency Payments: WFP's Collaboration with the Pantawid Pamilyang Pilipino Program in the Typhoon Haiyan Response', Bankable Frontier Associates.



Oxford Policy Management

In association with:

