



Oxford Policy Management



Étude sur la Protection Sociale Réactive aux Crises en Amérique Latine et dans les Caraïbes

Cadre théorique et analyse documentaire

Rodolfo Beazley, Ana Solórzano et Kokoevi Sossouvi

Décembre 2016

Le présent document fait partie d'une étude plus détaillée commandée par le Programme alimentaire mondial (PAM) et réalisée par Oxford Policy Management (OPM www.opml.co.uk), avec le soutien, entre autres, du DFID (UK Department for International Development). Le chef de projet est Rodolfo Beazley. Veuillez contacter Rodolfo pour lui faire part de vos commentaires ou pour toute information complémentaire Rodolfo.Beazley@opml.co.uk

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions du Programme alimentaire mondial.

Sommaire

Liste des tableaux, des graphiques et des encadrés	iii
Liste des abréviations	iv
1 Introduction	1
2 Méthodologie	3
3 Considérations relatives à la protection sociale réactive aux crises	4
A. Les crises, les situations d'urgence, les crises chroniques et les besoins humanitaires	4
B. Faculté de réactivité et de réaction, préparation et sensibilité	6
C. Protection sociale	6
3.1 Un cadre pour l'évaluation de la réponse face à la protection sociale réactive aux crises	7
3.1.1 Système de préparation	8
3.1.2 Type de réponse	10
4 Expériences des pays	12
4.1 Expériences selon les systèmes de préparation	12
4.1.1 Système de ciblage	12
4.1.2 Système de distribution	16
4.1.3 Coordination	18
4.2 Expériences par instrument de protection sociale et par type de réponse	19
4.2.1 Assistance sociale	20
4.2.2 La sécurité sociale	25
4.2.3 Protection sociale liée à l'emploi	27
4.2.4 Services sociaux	29
5 Résumé et conclusion	30
Références	33

Liste des tableaux, des graphiques et des encadrés

Tableau 1	Grandes questions de recherche	3
Graphique 1	: Les fluctuations dans la nécessité d'une protection sociale	5
Graphique 2	: Les régimes de protection sociale	7
Graphique 3	: Typologie du système de préparation de protection sociale réactive aux crises	8
Graphique 4	: Typologie du système de réponse de protection sociale réactive aux crises	11
Encadré 1	: Les mécanismes chiliens en terme de ciblage de la protection sociale face aux crises	14
Encadré 2	: Lier la protection sociale et la GRC en République DominicaineDRMla	14
Encadré 3	: Intégrer la gestion des données et des informations vis-à-vis de la protection sociale	14
Encadré 4	: Les mécanismes de paiement au Brésil et au Mexique	18
Encadré 5	: Repas scolaires au Nicaragua et au Honduras, en réponse à la sécheresse	22
Encadré 6	: La réponse monétaire de l'Équateur face au tremblement de terre de 2016	24
Encadré 7	: Extensions verticales intégrées : le cas de l'Argentine	26

Liste des abréviations

ADESS	<i>Administrador de Subsidios Sociales</i>
GAB	Guichet automatique bancaire
BDH	<i>Bono de Desarrollo Humano</i>
TMC	Transfert monétaire conditionnel
GRC	Gestion des risques de catastrophe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
FIBE	<i>Ficha Básica de Emergencia</i>
CFM	Crise financière mondiale
HDVI	Haitian Deprivation and Vulnerability Index
IVACC	<i>Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos</i>
ALC	Amérique latine et Caraïbes
M&E	Monitoring and evaluation
MIES	<i>Ministerio de Inclusión Económica y social</i>
MIS	Management Information System
MCDS	Ministry Coordinator of Social Development
ODI	Overseas Development Institute
OPM	Oxford Policy Management
PAAZAP	<i>Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria</i>
PAL	<i>Programa de Asistencia Alimentaria</i>
PATH	Programme of Advancement through Health and Education
PATI	<i>Programa de Apoyo Temporal al Ingreso</i>
PESP	<i>Programa de Emergencia Social Productivo</i>
PET	<i>Programa de Empleo Temporal</i>
PINE	<i>Programa Integral de Nutrición Escolar</i>
PMT	Proxy means test
PWP	Public works programme
RIPS	Registry of Social Programmes
SEDESOL	Ministry of Social Development

SEGOB	Ministry of the Interior
SENPLADES	National Secretary for Planning
SIUBEN	<i>Sistema Único de Beneficiarios</i>
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PAM	Programme Alimentaire Mondial

1 Introduction

Les acteurs du développement et de l'humanitaire reconnaissent de plus en plus l'existence de liens potentiels entre la protection sociale, la gestion des risques de catastrophes (GRC), l'adaptation au changement climatique et l'action humanitaire pour répondre aux crises et les atténuer. Ce constat a été clairement exprimé à l'occasion notamment du Sommet Humanitaire Mondial de 2016 par l'engagement de SPIAC-B¹ à « soutenir l'expansion des systèmes de protection sociale et de les renforcer afin de continuer à traiter les vulnérabilités chroniques et à faire évoluer l'utilisation de la protection sociale comme un outil de réponse aux chocs et aux crises prolongées. » Par ailleurs, le Programme de Développement Durable de l'ONU à l'horizon 2030 indique clairement la création de systèmes de protection sociale qui permettent à tout un chacun de profiter d'un niveau de vie décent.

En Amérique latine et Caraïbes (ALC), de plus en plus de catastrophes naturelles ont eu lieu depuis les années 1960 : 19 catastrophes par an dans les années 1960 et 68 par an au cours de la première décennie du XXI^e siècle (Commission économique des Nations Unies pour l'ALC (CEPALC), 2015). Il est ainsi devenu de plus en plus indispensable d'adopter, en même temps que des mesures économiques et sociales, des mesures d'atténuation pour réduire l'exposition de la population aux catastrophes naturelles et pour restaurer les infrastructures.

Pendant ce temps, les systèmes de protection sociale dans la région ALC ont évolué et se sont répandus de manière considérable dans les dernières décennies, notamment grâce à l'augmentation du pourcentage du PIB alloué à l'investissement social public, passant de 15 % en 2000 à 19,1 % en 2012 (CEPALC, 2015). Les transferts monétaires font partie de la quasi-totalité des systèmes de protection sociale dans le monde en voie de développement (Banque mondiale, 2015b). L'ALC a été une région pionnière dans le développement des programmes sophistiqués avec de multiples objectifs, tels que les transferts monétaires conditionnels (TMC), qui ont été repris dans le monde entier. Ainsi, la proportion de la population bénéficiant de TMC en ALC est passée de 5,7 % à 21,1 % entre 2000 et 2012 (CEPALC, 2015). Ces programmes ont montré des effets positifs entre autres sur la consommation des ménages et sur l'accès aux services de santé et d'éducation, (UK Department for International Development (DFID), 2011). Il est également prouvé que ces programmes ont aidé les pauvres à faire face aux crises (Solórzano 2016 ; Coirolo *et al.* 2013 ; Heltberg, Siegel et Jørgensen 2009). En outre, certains des aspects les plus novateurs des systèmes de protection sociale ont été promus par les pays d'Amérique latine, tels que les dénommés « registres unique », qui sont des bases de données intégrées utilisées pour le ciblage et le suivi (Voir l'encadré 3), et l'utilisation, entre autres, de proxy means tests (PMT) et d'indices de pauvreté multidimensionnels pour l'identification des bénéficiaires.

De ce point de vue, des systèmes relativement avancés de protection sociale et des filets sociaux de grande envergure semblent offrir une occasion unique de faciliter les interventions réactives aux crises dans la région ALC. Cependant, les systèmes de protection sociale peuvent avoir des objectifs, des populations cibles et des processus opérationnels contradictoires par rapport aux interventions humanitaires, et cela peut entraver leur capacité à jouer un rôle dans l'apport d'aide additionnelle lors de situations d'urgence.

¹Le Social Protection Inter-Agency Cooperation Board (SPIAC-B) est un mécanisme de coordination inter institutions visant à améliorer la coordination globale et le plaidoyer sur les questions de protection sociale et à coordonner la coopération internationale dans les actions menées par les demandes des pays. Le Conseil d'administration de la SPIAC est présidé par la Banque mondiale et l'OIT et comprend des représentants de ABD, FIDA, FMI, ISSA, FAO, OECD, UN-DESA, PNUD, UNESCO, ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Femmes, OMS, PAM et autres.

Le présent document fait partie d'une étude plus détaillée sur l'« **Étude de la protection sociale réactive aux crises en Amérique latine et Caraïbes** » commandée par le Programme alimentaire mondial (PAM) et réalisée par Oxford Policy Management (OPM). Le document sera complété par trois études de cas : Équateur, Guatemala et Haïti.

L'objectif de cette étude est **d'apporter des preuves et d'éclairer les pratiques pour améliorer la préparation et la réponse aux urgences en ALC** liées aux systèmes nationaux de protection sociale plus souples. La question principale de l'étude est : « **Quels sont les facteurs qui permettent aux systèmes de protection sociale d'être plus réactifs aux crises** » ?

Après cette brève introduction, le chapitre suivant est consacré à la méthodologie. Le chapitre 3 présente le cadre théorique de l'étude. Le chapitre 4 apporte une analyse des expériences de protection sociale réactive aux crises des pays ALC. Le chapitre 5 présente un résumé et les conclusions.

2 Méthodologie

Ce document analyse les différentes expériences où la protection sociale a été utilisée en réponse à des crises d'ordre naturel, économique ou politique. Le document ne couvre pas les autres réponses, comme la GRC ou l'aide humanitaire, si celles-ci n'ont pas de composantes propres à la protection sociale.

La méthodologie employée consiste en une analyse des publications récentes sur la protection sociale dans la région ALC, en mettant l'accent sur les expériences vécues à travers les 11 pays dans lesquels le PAM a des bureaux ainsi qu'une présence régulière : Bolivie, Colombie, Cuba, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua et Pérou. Par ailleurs, des expériences exceptionnelles ailleurs dans la région seront également couvertes comme, par exemple, en Argentine, au Chili, au Brésil et au Mexique.

L'étude est guidée par notre cadre théorique, lequel est décrit au Chapitre 3.1. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des grandes questions de recherche qui ont guidé le document.

Tableau 1 : Grandes questions de recherche

Code	Question
1.1	Quelles sont les interventions pertinentes déjà en place ou qui ont été mises en place en ce qui concerne la protection sociale réactive aux crises ? Décrire leurs caractéristiques en terme de conception du programme (bénéficiaires cibles, valeur, durée, etc.).
1.2	Quelles caractéristiques de conception et de mise en œuvre des différentes composantes de ces interventions détiennent des facteurs de flexibilité et d'adaptabilité qui facilitent une réaction opportune et adéquate aux crises ?
1.3	Quelles preuves existe-il de l'efficacité et du rôle que peut jouer la protection sociale dans l'éventualité où toutes les crises principales seraient identifiées, en termes de rapidité et d'adéquation (couverture et niveaux de transfert par exemple) ? Existe-t-il des types de crises plus facilement atténuées par des systèmes de protection sociale que d'autres ? Les interventions ont-elles atteint les populations les plus vulnérables ? Certains éléments de conception ou de mise en œuvre ont-ils freiné l'efficacité des interventions ? Lesquels et comment ?
1.4	Existe-t-il des preuves sur les différentes réactions des interventions spécifiques face aux changements de besoins en cas de crise ? Les changements étaient-ils opportuns et efficaces ? S'il n'existait aucun changement, pourquoi était-ce le cas (par exemple la conception / les caractéristiques de mise en place / l'influence des parties prenantes) ?
1.5	Existe-t-il des exemples où les interventions humanitaires sont venues se greffer aux composantes de système de protection sociale ou aux politiques existantes ? Existe-t-il des exemples sur les efforts déployés pour renforcer la coordination entre la réaction aux crises par l'humanitaire et par la protection sociale ?
1.6	Quels étaient les acteurs/institutions engagés dans les interventions d'urgence par le biais de la protection sociale ? Par quel biais ces institutions/acteurs ont-ils réussi à se coordonner avec d'autres (par exemple l'aide humanitaire) ?
1.7	Quelles sont les implications de ces observations pour la conception et la mise en œuvre futures des interventions réactives aux crises ?

Ce document sera complété par des entretiens avec différents informateurs clés issus de la région ainsi que trois études de cas : Équateur, Guatemala et Haïti. Trois rapports, qui énoncent les conclusions de chacune des trois études de cas, ainsi qu'un rapport consolidé identifiant les facteurs qui permettraient aux systèmes de protection sociale dans la région ALC d'être plus réactifs aux crises, seront présentés dans le cadre de cette recherche.

3 Considérations relatives à la protection sociale réactive aux crises

Les débats actuels sur le rôle de la protection sociale dans les crises humanitaires ont tendance à utiliser le terme « **crise** » pour décrire les risques exogènes qui affectent le bien-être des populations et « **réactive** » pour décrire la réaction à une telle crise. Dans cette étude, nous suivons les tendances linguistiques actuelles et nous utilisons des termes tels que « crise » et « réactive » afin d'éviter toute confusion. Toutefois, ci-dessous nous présentons quelques réflexions sur ce que nous croyons être les véritables enjeux derrière de tels concepts.

A. Les crises, les situations d'urgence, les crises chroniques et les besoins humanitaires

Les crises peuvent être **covariantes**, c'est-à-dire qui affectent simultanément une grande partie de la population, ou **idiosyncratiques**, qui affectent les ménages ou les membres du ménage à certaines périodes de la vie, comme lors de la perte d'un d'emploi, de maladie, de mort, etc. Dans cette recherche, nous nous intéressons uniquement à la première catégorie.

Les crises covariantes présentent un défi de taille. En effet, de nombreuses personnes auront simultanément besoin de prestations de protection sociale (et / ou les personnes qui reçoivent déjà une aide peuvent avoir besoin de ressources supplémentaires pour répondre à leurs besoins de première nécessité), alors que les conséquences de la crise peuvent limiter les capacités du système à répondre à leurs besoins.

Les crises covariantes peuvent être naturelles, économiques ou politiques. Il peut s'agir notamment de la sécheresse, des inondations, des typhons et des tremblements de terre; d'une invasion de criquets ; des prix élevés des denrées alimentaires à l'échelle internationale et le ralentissement économique; des crises politiques et des conflits armés; des afflux de réfugiés; ou des épidémies. Parmi les plus importantes caractéristiques des crises, voici celles autour desquelles nous avons bâti notre analyse (OPM, 2015) :

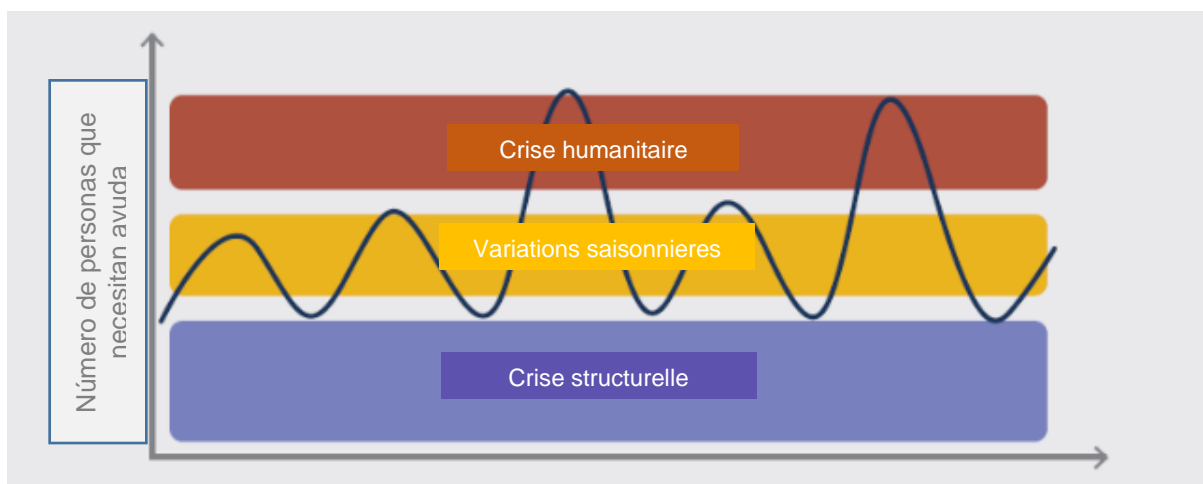
- **déclanchement** (rapide vs. lent). La sécheresse est la principale crise à évolution lente. Ces types de crises entraînent des questions cruciales, notamment savoir à quel moment classer une situation qui se détériore progressivement en état d'urgence, et à quel moment les agences humanitaires peuvent intervenir et autoriser le déblocage d'un financement. Un système de protection sociale prévu pour répondre aux crises à évolution lente devra faire face à la même question concernant le moment opportun pour déclencher le mécanisme de réponse ;
- **prévisibilité**. Dans une certaine mesure, les crises à évolution lente devraient toujours être prévisibles même s'il n'est pas toujours facile de prédire si la situation qui se développe lentement (p. ex. les pluies qui n'arrivent pas) va se transformer en une crise. Les crises soudaines peuvent sembler moins prévisibles, mais il arrive souvent que les signes avant-coureurs d'une telle crise préviennent de son arrivée. On pourrait donc encore s'attendre à voir différentes activités qui permettent de renforcer les systèmes d'alerte précoce et d'améliorer la préparation face à une catastrophe ;
- **durée** (court, moyen terme ou qui s'éternise). Les crises qui s'éternisent sont souvent associées aux conflits. Ceux-ci auront un effet sur la capacité de réponse des systèmes ;
- leur profil **politique**, par exemple si les crises déclenchent une réponse humanitaire et / ou l'accès à des financements internationaux (par exemple liés au changement climatique) ; et
- leur répartition **géographique**, notamment les zones rurales vs. les zones urbaines.

Cependant, **tous les chocs n'entraînent pas une situation de crise**. Nous nous intéressons principalement aux chocs qui représentent une menace grave pour la santé, la sécurité alimentaire et la nutrition, la sécurité et le bien-être des personnes. Selon OPM (2015) et Cherrier (2014), nous avons divisé les besoins de protection sociale en trois groupes : **les besoins liés à une crise chronique et structurelle ; les variations saisonnières ; et les besoins exceptionnels qui donnent lieu à une crise humanitaire (voir tableau 1)**.

- « **Les besoins suite à une crise structurelle** » fait référence à la catégorie de pauvreté chronique couramment traitée par des programmes de protection sociale à long terme.
- « **Variations saisonnières** » se réfère à des crises cycliques induites par un mauvais temps ou par d'autres conditions naturelles qui poussent un nombre croissant de ménages à demander une assistance à court terme.
- « **Crise humanitaire** » dans la partie supérieure du diagramme se réfère à ces quelques années ou événements exceptionnels qui poussent des communautés entières vivant habituellement sans intervention extérieure à demander de l'aide. En ce sens, les crises humanitaires sont des événements exceptionnels qui mettent en péril le bien-être des communautés.

Enfin, pour simplifier l'utilisation de la langue et s'appuyer sur les termes fréquemment utilisés en Amérique latine, nous utiliserons le terme « **urgences** » au lieu de « **crise humanitaire** » pour désigner ces crises qui représentent une menace grave pour la santé, la sécurité alimentaire et la nutrition, la sécurité et le bien-être des personnes. Les « urgences » ont tendance à être associées à des interventions menées par le gouvernement, tandis que les « crises humanitaires » sont associées à l'aide extérieure. Au vu du nombre d'interventions financées et dirigées par le gouvernement dans la région, la première notion semble plus appropriée.

Graphique 1 : Les fluctuations dans la nécessité d'une protection sociale



Source: Cherrier, C. (2014).

B. Faculté de réactivité et de réaction, préparation et sensibilité

Les mots « **réactivité** », « **réaction** », « **préparation** » et « **sensibilité** », entre autres, ont servi à concevoir le rôle de la protection sociale en cas d'urgence.

- « **Réaction** » semble impliquer une réaction *a posteriori* à une crise.
- « **Préparation** » et « **réactivité** » sont liées à un processus de planification *ex-ante* pour faire face à des événements extraordinaires.
- « **Sensibilité** » suggère la capacité de réaction.

Peu importe la terminologie, il est essentiel de définir la nature du rôle de la protection sociale. Il est évident que pour être réactif, la protection sociale doit également investir dans la préparation du système avant l'état d'urgence. Par conséquent, et selon nous, la « réaction » aux crises inclut la préparation du système et la réponse elle-même.

C. Protection sociale

Malgré les différentes définitions, **les systèmes de protection sociale sont intrinsèquement liés à la réaction aux crises**, au moins d'un point de vue conceptuel. D'après le PAM, « la protection sociale est composée des politiques et des programmes visant à protéger les personnes contre les crises et contraintes tout au long de leur vie et jouent un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté et des inégalités tout en soutenant la croissance partagée » (WFP, 2015; WFP, 2012).

D'après la CEPALC (2015), les piliers fondamentaux de la fourniture de la protection sociale sont : les garanties d'une protection sociale de base ; l'assurance contre les risques découlant du contexte ou du cycle de vie ; et l'atténuation ou la réparation du préjudice social induit lorsque les problèmes sociaux ou les risques sont avérés. CEPALC met l'accent sur le rôle de la protection sociale en contribuant à résoudre les problèmes structurels tels que la pauvreté et les inégalités.

Au cours des dernières décennies, l'expansion massive des programmes de transferts monétaires dans la région ALC a quelque peu modifié l'objectif de la protection sociale, passant des régimes contributifs traditionnels à des régimes à caractère non contributif plus liés à la réduction de la pauvreté. Ce changement répond aux niveaux élevés et persistants de pauvreté et d'inégalités et à une faible couverture des régimes contributifs en raison de leur informalité élevée. Les crises économiques mondiales telles que la crise de la Tequila de 1994² et la Crise financière mondiale (CFM) de 2008, propagent l'usage des transferts monétaires pour venir en aide à tous ceux qui sont dans le besoin, posant ainsi les jalons des systèmes de protection sociale latino-américains.

Cependant, le rôle prépondérant de la protection sociale dans la réduction de la pauvreté chronique ne doit pas nous faire occulter le lien intrinsèque entre celle-ci et la réaction aux crises. Dans la région, la protection sociale a toujours été liée de façon théorique et empirique à la réponse aux crises, tant d'un point de vue des crises covariantes, comme la crise de la Tequila et la CFM susmentionnées, que d'un point de vue des crises idiosyncratiques comme le chômage, les accidents du travail et autres. Pour faire simple, **la protection sociale vise à soutenir les personnes dans le besoin**, que celui-ci provienne de conditions socio-économiques avérées (p.

² Crise économique du Mexique, qui frappa durement l'économie mexicaine, débuta par une brusque dévaluation du peso mexicain, s'étendit à l'économie réelle du pays, puis eut des répercussions dans le monde entier, en particulier en Amérique du Sud.

ex. la pauvreté chronique), d'un cycle de vie particulier (par exemple les personnes âgées) ou qu'il soit induit par une crise.

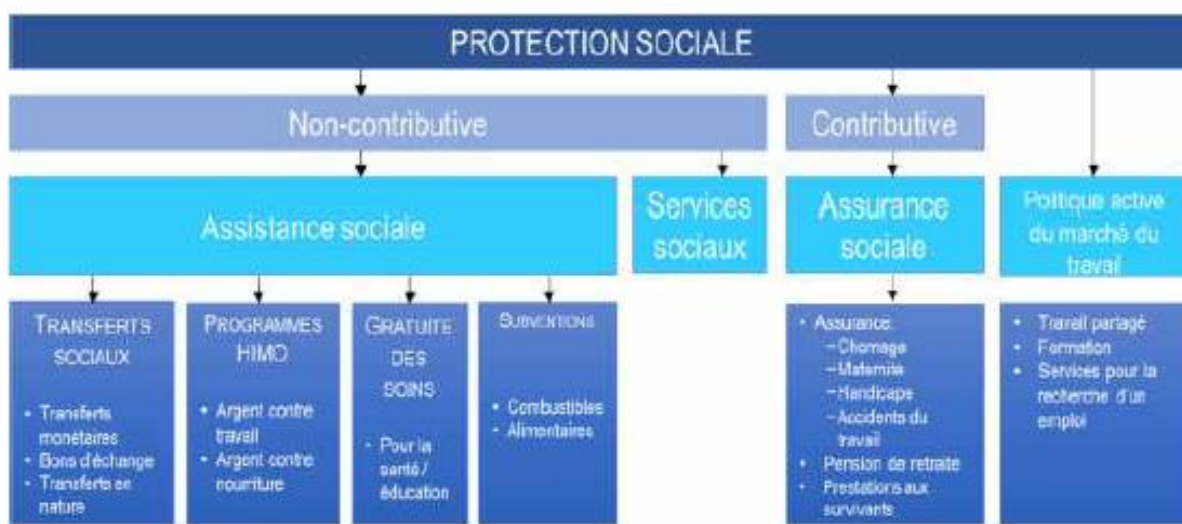
La protection sociale peut jouer un rôle avant, pendant et après l'urgence. Pour ce faire, et afin d'être en mesure de minimiser l'effet néfaste des situations d'urgence sur le bien-être du peuple et d'aider les populations touchées à faire face à ces effets, il faut :

- Une planification, un développement et une préparation prévus avant la situation d'urgence afin d'anticiper les crises et être prêt pour une intervention rapide et opportune.
- Fournir un soutien durant de la crise : c'est la faculté de réaction.
- Enfin celle-ci doit également fournir une assistance à posteriori car les moyens de subsistance, les marchés du travail et les infrastructures, entre autres, peuvent également être durablement et gravement affectés.

Pour ce faire, les systèmes de protection sociale comprennent un certain nombre de régimes différents, certains d'entre eux plus concernés par la réponse aux crises (comme l'assurance sociale) et d'autres qui visent à fournir des garanties sociales de base (comme les allocations familiales), ou à réduire la pauvreté et les inégalités (comme les transferts sociaux ciblés sur la pauvreté).

Les systèmes de protection sociale comprennent généralement des programmes dans les domaines suivants : **assistance sociale**, **services sociaux**, sécurité sociale et politiques actives du marché du travail. Le graphique ci-dessous montre le large éventail de types de régimes de protection sociale.

Graphique 2 : Les régimes de protection sociale



Source : OPM (2015)

3.1 Un cadre pour l'évaluation de la réponse face à la protection sociale réactive aux crises

Dans ce chapitre nous présentons un cadre qui permet de comprendre la préparation et la réaction d'un système de protection sociale.

3.1.1 Système de préparation

Comme mentionné ci-dessus, **la planification et la préparation** sont vitales pour une intervention réussie. En principe, les systèmes de protection sociale plus évolués sont mieux placés pour répondre aux crises. Cependant, même s'ils ne sont pas suffisamment préparés pour faire face aux urgences, les systèmes peuvent être suffisamment évolués dès lors qu'ils sont bien établis, gérés et financés par l'État et qu'ils disposent d'une couverture élevée.

En d'autres termes, **les systèmes plus évolués ne sont pas nécessairement plus réactifs**. McCord (2013 a) indique que l'offre de protection sociale a trois principaux objectifs : répondre aux besoins immédiats, promouvoir le développement de systèmes et développer la future réaction aux crises. Toutefois, « tandis que certaines activités se situent au croisement de ces trois principaux objectifs de protection sociale, une majorité des activités relevant de ces trois objectifs sont susceptibles de nécessiter des dispositions et des approches différentes et peuvent même induire une aide à différents peuples. »

Dans cette étude, nous évaluons le niveau de préparation du système de protection sociale selon trois aspects essentiels dans la fourniture d'une réponse rapide et efficace, tous étant relatifs à la conception et à la mise en œuvre des programmes : **le système de ciblage, le système de distribution et de coordination**. Ci-dessous, nous nous penchons successivement sur chacun de ces aspects. Bien qu'ils ne soient pas les seuls trois processus impliqués dans une préparation efficace, l'expérience internationale et la documentation mettent en avant leur importance (Bastagli, 2004; OPM, 2016).

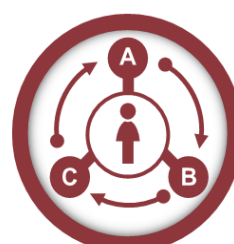
Graphique 3 : Typologie du système de préparation de protection sociale réactive aux crises



Ciblage



Distribution



Coordination

Source : propre.

Système de ciblage

Les programmes de protection sociale ont tendance à s'appuyer sur une variété de mécanismes, y compris le ciblage démographique et géographique et le ciblage basé sur la pauvreté. Beaucoup de ces mécanismes sont conçus pour détecter des conditions bien établies comme, par exemple, la pauvreté chronique ou l'appartenance à un certain groupe d'âge ; ils ne sont donc pas conçus comme étant des outils capables de détecter des changements soudains dans les niveaux de vie et les moyens de subsistance. Dans ce contexte, les populations cibles de la protection sociale, des GRC et de l'aide humanitaire ne sont pas toujours semblables. Ainsi, les méthodes utilisées pour identifier les bénéficiaires des régimes de protection sociale, par exemple, peuvent ne pas être adaptées à une situation d'urgence donnée. Ceci se vérifie à travers l'utilisation des PMT, très populaires en Amérique latine, qui ne sont pas capables de détecter les changements soudains survenus dans l'évolution du bien-être (Bastagli, 2014).

Bien qu'étant peu enclins à mesurer les effets des crises soudaines et bien qu'une requalification demeure assez rare, le ciblage de la protection sociale repose généralement sur l'utilisation des registres administratifs et sur les enquêtes menées auprès des ménages. Il est donc nécessaire d'être plus créatif et d'explorer de nouvelles possibilités en matière de préparation aux situations d'urgence. Il ne s'agit pas forcément de repenser l'ensemble des systèmes de ciblage, toutefois ceux-ci devraient au moins être dotés de mécanismes capables d'identifier les personnes touchées par les crises afin d'intervenir rapidement. Des liens avec des systèmes d'alerte précoce couramment utilisés dans les GRC et l'utilisation de crowdsourcing et de téléphones sont autant d'exemples à cet égard (Bastagli, 2014).

Système de distribution

Les mécanismes d'exécution mis en œuvre par les régimes de protection sociale comprennent généralement les transferts manuels, les transferts par le biais d'un système bancaire, l'argent mobile et d'autres types de paiements électroniques. En termes de réponse aux crises, la fourniture des prestations en temps opportun, que ce soit en espèces ou en nature, est bien sûr essentielle pour une aide efficace.

En cas d'urgence, la capacité à fournir de l'assistance est mise à rude épreuve en raison de l'urgence de la situation mais aussi des différentes contraintes imposées par la crise en question (telles que l'effondrement des infrastructures) et de la coordination entre les différents acteurs (Bastagli, 2014).

Certains des mécanismes de prestations des programmes habituels de protection sociale, comme les paiements électroniques, peuvent rapidement évoluer en fonction de la situation d'urgence. Cependant, ces systèmes doivent être mis au point avant la crise. Il est essentiel de construire des systèmes flexibles pendant les accalmies afin d'être en mesure d'intervenir lorsque la situation se dégrade.

Coordination

La préparation devrait également inclure un niveau significatif de planification et de coordination entre les acteurs impliqués dans la réponse d'urgence. Dans les pays de l'ALC, les systèmes de protection civile gérés par le gouvernement sont généralement mis en place pour faire face aux crises, contrairement à d'autres régions du monde où l'intervention d'urgence est en grande partie gérée par les acteurs humanitaires internationaux. Les systèmes de protection civile sont chargés de la coordination et de la gestion des interventions en cas de catastrophe nationale et n'interagissent pas assez (ou pas du tout) avec les systèmes de protection sociale. En temps normal, les systèmes de protection civile et de protection sociale interagissent peu et sont en pratique deux systèmes parallèles dotés de différentes structures institutionnelles. Par conséquent, en cas d'urgence, les entités de protection civile gèrent les systèmes d'intervention et les systèmes de protection sociale ne jouent aucun rôle car ils gèrent la pauvreté chronique, ou ils interviennent en parallèle.

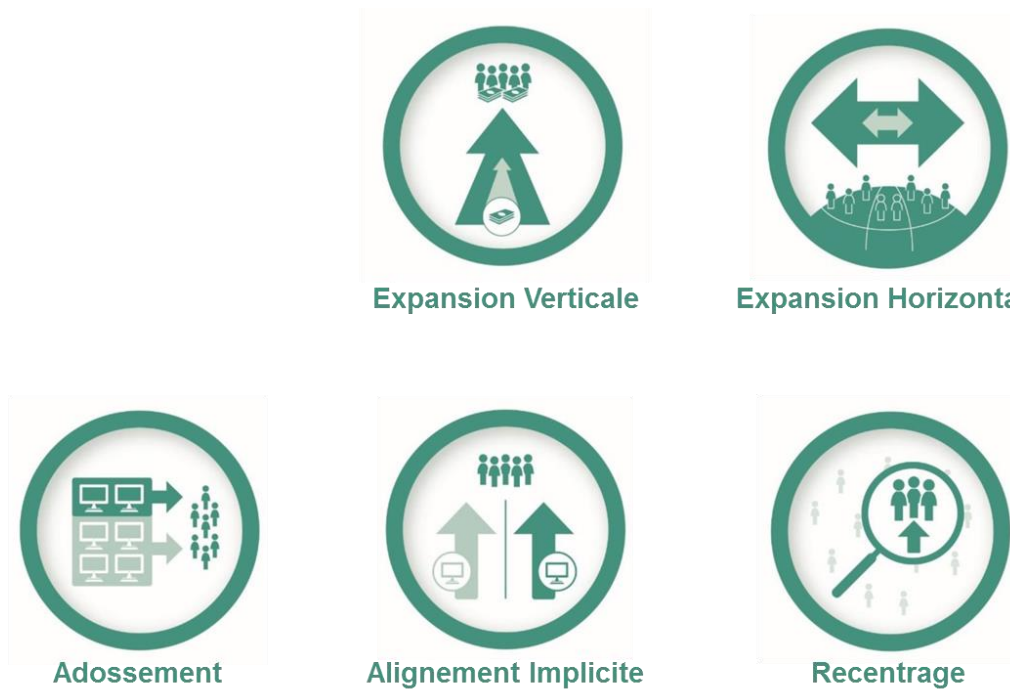
Les difficultés de coordination rencontrées par ces différents acteurs ne doivent pas être sous-estimées. Les systèmes de protection sociale et de protection civile ont des objectifs différents et des populations cibles différentes. Même si certains aspects sont similaires, il arrive que certains soient diamétralement opposés. Par ailleurs, ils ont également des méthodologies et des traditions différentes, et ils impliquent différents acteurs et différentes sources de financement. Enfin, la coordination pour une réponse efficace implique la coordination aux niveaux international, national et infranational, et entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, rendant ce travail d'autant plus complexe à réaliser.

3.1.2 Type de réponse

Lorsque les décideurs envisagent l'utilisation d'un système de protection sociale pour répondre aux besoins d'urgence, ils disposent de plusieurs stratégies pour faire évoluer l'aide que le système fournit aux personnes vulnérables. Selon OPM (2015), nous envisageons provisoirement cinq types d'évolution. Ceux-ci peuvent être utilisés de manière combinée :

1. **l'expansion verticale** : augmenter la valeur des prestations ou de la durée d'un programme existant pour les bénéficiaires existants.
 - ajustement des montants / valeurs des transferts
 - introduction des paiements ou des transferts exceptionnels ;
2. **l'expansion horizontale** : ajouter de nouveaux bénéficiaires à un programme existant
 - extension de la couverture géographique d'un programme ou d'un système existant
 - campagne d'inscription extraordinaire
 - modifications des règles d'admissibilité
 - assouplissement des exigences / conditions pour faciliter une plus grande participation ;
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.
 - introduction d'une nouvelle politique par le gouvernement, avec ou sans le soutien des acteurs humanitaires ;
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** : ajuster le programme de protection sociale pour recentrer l'aide sur les besoins fondamentaux des populations touchées.
 - Dans le cas de coupes budgétaires, par exemple, ajustement du système de protection sociale pour recentrer l'aide sur les groupes désignés comme étant les plus vulnérables aux crises.
 - assouplissement des exigences / conditions pour faciliter l'adhésion des bénéficiaires déjà servis.

Graphique 4 : Typologie du système de réponse de protection sociale réactive aux crises



Source : OPM (2015)

4 Expériences des pays

Dans ce chapitre nous passons en revue les expériences et les facteurs permettant aux systèmes et aux programmes de protection sociale dans la région d'intervenir et de contribuer aux réponses d'urgence. Selon le cadre théorique, nous présentons d'abord les expériences selon les systèmes de préparation (ciblage, prestation et la coordination), puis selon la typologie (verticale, horizontale, l'adossement, l'alignement implicite et le recentrage).

4.1 Expériences selon les systèmes de préparation

4.1.1 Système de ciblage

Bien que l'efficacité du ciblage varie d'un programme à l'autre, il y a eu de nombreuses expériences réussies dans la région ALC par rapport au ciblage des régimes de protection sociale. Cela dit, **il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les mécanismes de ciblage peuvent ne pas convenir à une intervention d'urgence, même quand ceux-ci atteignent avec succès les populations cibles des régimes de protection sociale :**

- Les mécanismes de ciblage utilisés par la plupart des programmes de transferts monétaires dans les pays de l'ALC ont été conçus pour lutter contre la pauvreté chronique et ne sont donc pas aussi flexibles qu'ils devraient l'être pour lutter contre la pauvreté transitoire résultant d'une crise. Grosh *et al.* (2014) soulignent que la plupart des programmes utilisent des PMT pour prédire l'aide sociale. Toutefois, ces mesures sont conçues pour être des indicateurs relativement stables de la pauvreté chronique et elles ne tiennent pas réellement compte des fluctuations telles que les changements de revenus induits par la crise.
- Certains programmes reposent sur le ciblage géographique (notamment les programmes du Salvador, Guatemala, Panama, Paraguay et du Pérou), qui se concentre principalement ou exclusivement sur les zones rurales, limitant ainsi leur capacité à réagir aux crises à ces zones d'intervention uniquement. Le TMC ou *Prospera* au **Mexique** (anciennement *Oportunidades* et *Progres*) ne fonctionne que là où l'offre peut répondre à la demande créée par les transferts monétaires, excluant ainsi les zones qui manquent de services clés « à acheter », tels que la santé et l'éducation. En fonction de la couverture du programme et de là où les crises ont frappé, les communautés affectées peuvent se retrouver exclues du programme. Ainsi, en 2012, une sécheresse sévère a eu un gros impact sur les communautés autochtones du Nord du pays. Lorsque *Prospera* les évalua pour venir en aide aux familles touchées, et malgré des taux très élevés de pauvreté chronique, ces communautés ne furent ciblées car elles ne possédaient pas l'infrastructure sociale appropriée pour permettre le recours à une assistance conditionnée (Solórzano 2015). Par ailleurs, des licenciements qui ont eu lieu dans les zones urbaines pendant la CFM ne correspondaient pas aux objectifs de prise en charge des nombreux programmes de transferts sociaux destinés à un public rural.
- De nombreux programmes reposent sur un ciblage catégorique qui vise généralement à soutenir les enfants, les femmes enceintes et allaitantes et les personnes âgées. Toutefois, lorsque les crises affectent les ménages avec d'autres données démographiques, leur capacité à répondre devient limitée. Citons l'exemple des programmes de repas scolaires qui atteignent un grand nombre d'enfants en âge d'être scolarisés dans la plupart des pays. Lorsque ces programmes sont employés pour cibler les réponses aux crises comme au **Honduras** et en **Haïti**, ils excluent les ménages dont les enfants ne sont pas scolarisés. Ils excluent également les principaux groupes vulnérables comme les femmes enceintes et allaitantes, les nourrissons et les jeunes enfants.

- La plupart des programmes sont limités par leur budget plutôt que de garantir une couverture à tous ceux qui répondent aux critères d'admissibilité. Ces programmes sont mis en place pour permettre aux ménages d'en bénéficier pendant plusieurs années d'affilée. Un nouvel examen d'admissibilité intervient uniquement après quelques années et dans plusieurs cas sur une base *ad hoc* plutôt qu'à intervalles prédéterminés. La rationalisation des budgets limite la capacité des programmes à se développer en cas d'urgence.

Au vu de l'insuffisance de certains mécanismes de ciblage à réagir aux crises, les programmes ont adapté leurs approches :

- **Le Mexique** a considérablement élargi son *Programa de Asistencia Alimentaria* (PAL), un programme de transfert de nourriture, dépassant à présent ses zones d'interventions habituelles bénéficiant d'une « offre apprêtée » pour permettre d'inscrire les ménages qui n'étaient pas éligibles à *Prospera* en raison de leur emplacement ou de leur situation familiale. Le programme a été intégré au programme *Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria* (PAAZAP) lancé en 2008 avec pour objectif d'atteindre les zones plus restreintes et plus reculées du pays, celles qui ne n'étaient pas couvertes par PAL. En un peu plus de deux ans, le programme intégré est passée d'un statut exclusivement rural et de petite portée (125 000 familles en 2008) à un statut un peu plus urbain et beaucoup plus étendu (52 % des 825 000 familles bénéficiaires vivaient dans des zones urbaines en 2010) (Grosh *et al.*, 2014). En outre, dès lors que la coordination des programmes ainsi que le secteur approuvent la demande, *Prospera* peut à présent être étendu en dehors de sa zone d'intervention habituelle afin d'apporter des secours en cas de crise, et ce sans conditions de transferts.
- De nombreux pays de l'ALC se sont lancés dans le développement de mesures de ciblage pour plusieurs programmes généralement dénommés « **registres uniques** », « **bases de données intégrées** » ou « **registres nationaux** » (p. ex. *Cadastro Único* au Brésil, *Ficha CAS* au Chili (voir Encadré 1), *SISBÉN* en Colombie, *SIUBEN* en République Dominicaine (*Sistema Único de Beneficiarios*), etc.). Au **Brésil**, le registre administratif *Cadastro Único* recueille des renseignements sur tous ceux qui ont un revenu par habitant inférieur à la moitié du salaire minimum national, bien que le seuil d'admissibilité des revenus des programmes sociaux soit plus faible. Cela signifie que le registre contient des informations sur les bénéficiaires des programmes de protection sociale et les groupes qui ne sont pas admissibles à ces programmes, mais qui peuvent néanmoins être considérés comme étant vulnérables. Les inscriptions à ces registres sont ouvertes et en continu ; les gens peuvent donc s'inscrire à tout moment. Les informations relatives aux personnes inscrites sont régulièrement mises à jour, sous un délai ne dépassant jamais les deux ans. Cette conception permet au *Cadastro Único* d'agir comme source d'informations utile eu égard aux changements rapides dans des circonstances difficiles ; il s'est également montré incontournable en terme de protection sociale réactive aux crises au Brésil (Bastagli, 2014).
- En **République dominicaine**, le SIUBEN est la base de données utilisée pour le ciblage des programmes d'assistance sociale. L'un des outils clés de SIUBEN est le *Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos* (l'indice de vulnérabilité face aux chocs climatiques, IVACC), qui permet de calculer la probabilité selon laquelle un ménage peut être touché par les chocs climatiques (voir encadré 2). Il s'agit d'un cas novateur d'intégration de la protection sociale et de ciblage eu égard à la réactivité aux crises.
- Dans certains pays comme l'**Argentine**, le **Chili**, le **Brésil**, la **République dominicaine** et la **Colombie**, les bases de données intégrées (voir encadré 3) renforcent la coordination au sein des différents secteurs sociaux (protection sociale, santé, éducation, etc.), bien que les liens avec d'autres secteurs, comme la GRC, mériteraient eux aussi d'être renforcés.

Encadré 1 : Les mécanismes chiliens en terme de ciblage de la protection sociale face aux crises

Le principal levier mis en place par le programme *Chile Solidario* pour répondre aux différentes situations de vulnérabilité est la *Ficha de Protección Social*, qui identifie les ménages vulnérables. En effet, en cas d'urgence comme une maladie qui empêche une personne de se dévouer entièrement à ses activités quotidiennes, un ménage vulnérable devient admissible aux prestations en vertu des *Prestaciones Monetarias Garantizadas*, une des composantes de *Chile Solidario*. Ainsi, parmi les objectifs du *Solidario's Prestaciones Monetarias Garantizadas*, un des éléments-clés est de fournir une assistance immédiate aux personnes vulnérables suite à une crise, que ce soit pour prévenir l'épuisement de leurs biens ou pour garantir un niveau minimum de subsistance lorsque le revenu diminue (Fernández *et al.*, 2011). Depuis septembre 2015, le Ministère du développement social a défendu l'utilisation de *Ficha Básica de Emergencia* (FIBE) dans le cadre d'un système visant à recueillir les données du *Plan Nacional de Protección Civil* (Plan National de Protection civile). FIBE est utilisée en cas d'urgence au niveau local, provincial, régional ou national, pour identifier les ménages touchés par des catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Les informations recueillies grâce à FIBE sont issues de décisions gouvernementales visant à fournir une assistance aux populations touchées. Alors que l'actuel processus de collecte de données se fait sous format papier en triple exemplaire pour être ensuite archivé sur une base de données accessible aux services publics pertinents, il est envisagé d'utiliser les médias numériques (tels que les Smartphones et les tablettes) pour un accès en ligne et hors ligne. Étant entendu que la rapidité est de mise en cas d'urgence, l'objectif est de recueillir des informations géo-référencées de façon individuelle sur chacun des ménages touchés afin de permettre une cartographie basée sur des critères différents (Faúndez, 2016).

Encadré 2 : Lier la protection sociale et la GRC en République Dominicaine

En République dominicaine, les piliers de la stratégie de protection sociale, tous supervisés par le Cabinet du Vice-président, sont : *Progresando con Solidaridad*, le programme d'assistance sociale, *Administrador de Subsidios Sociales* (ADESS) le programme d'assurance sociale et SIUBEN, le programme de ciblage. IVAAC est un outil clé de SIUBEN, créé par le gouvernement avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Se basant sur un éventail de caractéristiques socio-économiques, cet indice calcule la probabilité selon laquelle un ménage donné peut devenir vulnérable aux ouragans, aux tornades et aux inondations. Selon la vice-présidence, IVAAC permet à la République dominicaine de devenir pionnier mondial dans le calcul et la mise en œuvre d'un indice de vulnérabilité appliqués aux ménages faisant face aux chocs climatiques. IVAAC prend en compte divers facteurs tels que les caractéristiques du logement (murs, plafond), le revenu et la proximité du logement avec un élément naturel dangereux (rivière, ruisseau ou ravin). IVAAC aide à cartographier les zones les plus exposées aux catastrophes naturelles, permettant ainsi de concentrer l'action de l'Etat sur les ménages les plus vulnérables, d'optimiser les ressources et d'éviter la perte de l'investissement social. IVAAC peut servir aux gouvernements locaux et aux autorités de secours comme outil de préparation pour les plans d'atténuation et d'interventions pour faire face aux catastrophes naturelles. Les informations de IVAAC et les informations socio-économiques de SIUBEN sont un atout stratégique pour concevoir les plans nationaux de GRC. Les caractéristiques de vulnérabilité pertinentes à IVAAC sont en train d'être intégrées au questionnaire SIUBEN et le système tout entier a été rendu interopérable avec ceux des institutions de protection civile et de l'agence dominicaine de recherche et de sauvetage afin qu' IVAAC puisse être une solution efficace pour la GRC.

Source: Vice-présidence de la République Dominicaine (2016)

Encadré 3 : Intégrer la gestion des données et des informations pour la protection sociale

Pourquoi une gestion intégrée de l'information est-elle importante pour la protection sociale ?

Ces dernières années, la politique mondiale et nationale de la protection sociale est principalement axée sur les systèmes et sur l'intégration de la gestion des données et des informations entre programmes et au-delà. Le fait de concevoir **un système intégré de gestion de l'information** qui permet une lecture et une gestion de l'information au sein du secteur de la protection sociale et parfois même au-delà, présente des avantages politiques et opérationnels :

- **Les avantages propres à la politique** peuvent inclure : une approche plus équitable de la distribution des ressources basées sur des informations objectives et comparables, une réactivité

accrue et la capacité d'inclusion des interventions, une plus grande transparence et redevabilité, de véritables liens vers des secteurs et des services complémentaires et une connaissance accrue des enjeux de la pauvreté et de la vulnérabilité.

- **Les avantages opérationnels** peuvent inclure : une meilleure vision des différents programmes tout en reportant directement aux décideurs, et la possibilité de planifier, modérer et tester des changements de politique ; moins de pression sur le personnel (p. ex. moins de paperasse) et sur les candidats potentiels (par exemple un accès simplifié aux services) ; une fourniture d'assistance plus efficace grâce à une concentration des efforts permettant des économies d'échelle et une meilleure gestion de l'erreur et de la fraude ; et une meilleure gestion permettant en outre aux bénéficiaires de permuter de régime dès que leur situation évolue et d'établir des interventions d'urgence plus efficaces.

Qu'intègre-t-on ?

Les trois principaux objectifs d'intégration qui se chevauchent sont :

- intégrer afin de **voir** qui reçoit quoi, **coordonner** les interventions, faciliter la planification et plus généralement fournir un suivi et une évaluation combinée de l'ensemble des programmes ;
- intégrer afin de **consolider les processus de ciblage** afin qu'ils servent plusieurs programmes sociaux. En résumé, et selon les dires de plusieurs acteurs à travers le monde et plus particulièrement la Banque Mondiale, il faut minimiser les erreurs d'exclusion et d'inclusion tout en augmentant le rapport coût-efficacité et la transparence ; et
- intégrer la gestion des données afin **d'intégrer les opérations et les services**. L'Organisation Internationale du Travail est le plus fervent partisan de cette approche. En effet, celle-ci prône le concept du guichet unique pour la protection sociale et autres services de prestations sociales.

Trois approches pour développer un système intégré de gestion de l'information

Selon le contexte du pays et les objectifs fixés, il existe trois approches pour développer un système intégré de gestion de l'information. Voici notre définition de ces approches :

1. **Un registre social** : une base de données ou un registre qui recueille et traite les informations complètes (c'est-à-dire pas spécifiques au programme) concernant les bénéficiaires potentiels du pays. La fonction principale des registres sociaux est de permettre la mise en place de phases allant de la sensibilisation, de l'admission/inscription à l'évaluation des besoins et des conditions afin de déterminer l'admissibilité potentielle du bénéficiaire à différents programmes sociaux.
2. **Un registre intégré des bénéficiaires** : une base de données ou un registre conçu en intégrant les programmes informatiques de gestion des différents régimes existants. Cela signifie que l'intégration n'est possible qu'à partir de données et d'informations émanant directement des bénéficiaires (bénéficiaires du programme). L'objectif principal de cette intégration est d'assurer la coordination et la supervision et d'intégrer les services et les opérations sélectionnées. Cette approche n'est pas adaptée pour le ciblage car elle n'inclut que les bénéficiaires.
3. **Registre virtuel** : un registre (qui n'est pas nécessairement physique) créé par l'interopérabilité des bases de données existantes grâce à l'accès aux services web. Lorsqu'elle est associée à un numéro d'identité national et/ou à un état civil, cette approche peut offrir une vision complète (100 % de la population), intersectorielle et « proactive » (liée aux événements tout au long de la vie) de la population d'un pays à des fins de protection sociale.

Utiliser les données pour les interventions d'urgence

Si important soit le rôle des **registres sociaux** dans ce contexte, il est également important de souligner qu'ils **ne conviennent pas toujours dans un contexte d'expansion horizontale ou d'adossement**. Cela est notamment dû à la nature même des situations d'urgence qui peuvent affecter les ménages issus de toutes les couches sociales et modifier le profil de pauvreté des zones touchées.

Voici les facteurs clés qui déterminent l'utilité des registres sociaux existants en termes de réactivité aux crises :

- Une **représentation exhaustive de la population d'un pays**. C'est seulement le cas lorsque : a) une enquête de recensement est appliquée à tous les ménages (et pas seulement à ceux qui ont été préalablement identifiés comme étant pauvres, comme par exemple en Indonésie) ; ou b) l'échange

de données émanant de données administratives alimente le Registre avec des informations pertinentes concernant tous les citoyens.

- Cela inclut des **informations pour les bénéficiaires actuels** (p. ex. ceux qui rentrent dans la catégorie des pauvres et qui ont été sélectionnés comme étant éligibles aux programmes d'aide sociale) et **les bénéficiaires potentiels** (par exemple les quasi-pauvres). Ce n'est pas le cas pour les registres intégrés des bénéficiaires par exemple.
- Contenir des données **utiles et pertinentes pour l'évaluation des vulnérabilités contextuelles après une crise**. Ce n'est peut-être pas le cas pour les registres qui intègrent principalement des données issues de sources administratives existantes (notamment les données sur les niveaux de consommation, la sécurité alimentaire, les droits de propriété, etc.). En revanche, les données géo-référencées pourraient être particulièrement utiles. La collecte d'informations pertinentes peut exiger une collaboration préalable avec l'autorité de gestion des catastrophes du pays et avec les organisations humanitaires.
- **Renfermer des informations à jour**, par le biais de la mise en place d'une stratégie fiable et valable de mise à jour régulière des données.

Source : Barca et Chirchir (2016).

4.1.2 Système de distribution

En situation d'urgence, l'intervention doit pouvoir se baser sur des vecteurs efficaces, soit dans le cadre de programmes habituels de protection sociale, soit à partir de situations d'urgence futures (McCord, 2013 a). Les mécanismes d'exécution efficaces sont complexes et difficiles à concevoir et à mettre en œuvre ; ils impliquent différents acteurs (des secteurs public et privé) à différents niveaux. C'est pour cette raison qu'ils doivent être conçus avant la survenue d'une crise, soit en adaptant les mécanismes des programmes actuels à d'autres fins que la seule réponse à la crise ou en concevant des mécanismes capables d'évoluer en cas d'urgence (p. ex. passer des accords avec certains commerçants dans les zones à haut risque pour assurer la distribution des bons).

Les systèmes de paiement électronique deviennent de plus en plus fréquents dans les programmes de transferts monétaires en place dans la région et ailleurs. En fonction de l'importance de leur système financier, les gouvernements peuvent disposer d'une multitude de mécanismes de paiement nécessaires à transférer les revenus. Il peut s'agir de transferts par compte bancaire, du guichet automatique bancaire (GAB), de services d'argent mobile, coupons électroniques et transactions de gré à gré, etc. Les systèmes de paiement électronique représentent une voie prometteuse pour assurer l'aide de manière rapide, précise et souple, et ce même dans des environnements difficiles (Smith *et al.*, 2012. M. Bastagli, 2014). Toutefois, l'adoption de systèmes de paiement électronique prend du temps et implique certains défis, notamment en termes de couverture suffisante d'agents et de commerçants, de liquidités, et de pénurie ou de défaillance de la technologie requise.

En terme de paiements électroniques, les services financiers mobiles restent une solution très prometteuse en raison de leur capacité de diffusion très large et à de leurs coûts plutôt faibles. Ce sera probablement à l'avenir la technologie employée par de nombreux programmes de protection sociale. Quelques pays ont déjà commencé à utiliser cette technologie, comme par exemple la plate-forme de paiement DaviPlata en Colombie où certains transferts à des bénéficiaires de CTT Familias en Acción ont lieu à travers les téléphones mobiles. En Equateur, on teste actuellement l'utilisation de cette technologie dans le programme BdH. Cependant, l'utilisation et l'évaluation des services financiers mobiles au sein de programmes de protection sociale à grande échelle dans la région sont encore limitées ; de même que leur rôle dans les interventions d'urgence.

Dans les pays dotés de vecteurs efficaces pour leurs transferts monétaires réguliers et si certaines mesures de préparation sont prises, les systèmes peuvent être utilisés en temps de crise. C'est le cas par exemple de pays comme le Brésil et le Mexique qui ont fait des progrès en ce qui concerne la banque à distance (Voir l'encadré 4). Ainsi, en Amérique latine, l'accès financier est sur un pied d'égalité avec l'Europe et l'Asie centrale et la région de l'Asie du Sud³.

Il n'est pas rare que les programmes de protection sociale associent **différents mécanismes de paiement**. Pour *Programa de Empleo Temporal*, et selon le volume des transactions et la puissance de connectivité de la localité vers des institutions intermédiaires, le gouvernement mexicain utilise différents moyens publics, privés et communautaires pour transférer de l'argent aux bénéficiaires. Dans certaines localités rurales et isolées, les paiements sont effectués par le biais de comités communautaires qui perçoivent directement des espèces de l'organisme central. Dans d'autres localités, l'argent est distribué aux bénéficiaires par le biais des dispositifs de distribution d'argent du réseau de l'Agence des télécommunications.

Cependant, même les systèmes de distribution de protection sociale les mieux établis peuvent se trouver en difficulté en cas d'urgence. Suite à une crise, les versements effectués dans le cadre de la protection sociale peuvent être perturbés par la forte croissance des demandes d'aide ainsi que par d'éventuels dommages causés au système financier lui-même par exemple. Durant la crise du tremblement de terre de 2010 en Haïti, le système bancaire n'était pas pleinement fonctionnel et les agences internationales se sont retrouvées à devoir distribuer l'argent par le biais de mécanismes alternatifs tels que les agents de transfert de fonds ou la distribution directe d'enveloppes contenant de l'argent (Christian Aid, 2012).

Tout comme pour les paiements électroniques, **les transferts de vivres, soit par le biais de fourniture directe de nourriture ou par le biais de bons alimentaires, ou de repas scolaires**, comptent principalement sur les canaux de distribution existants et sur des accords avec les opérateurs régionaux et locaux. En cas d'interventions d'urgence et grâce à un mécanisme intégré de fourniture qui permet d'intervenir même par manque de préparation, les repas scolaires sont parfois utilisés dans les pays pauvres en dehors de leur région de prédilection.

Comme indiqué dans le chapitre ci-dessous, la plupart des réponses aux crises par le biais de la protection sociale ont entraîné des extensions verticales ou horizontales des régimes existants les rendant ainsi dépendants des mécanismes de prestation. Les différentes expériences étudiées dans ce rapport suggèrent que, par opposition aux systèmes de ciblage, il y a eu **peu de planification concernant l'adaptation des mécanismes de prestation existants ou le développement de nouveaux mécanismes en prévision de la crise**. Dans le cas des systèmes de ciblage, comme décrit ci-dessus, quelques initiatives visant à atteindre les personnes touchées par des crises ont vu le jour (FIBE au Chili, IVAAC en République Dominicaine et les bases de données intégrées dans un certain nombre de pays). Cependant, dans le cas des systèmes de distribution d'assistance, les réponses se sont principalement appuyées sur les mécanismes existants.

³ <http://www.cgap.org/countries/latin-america-and-caribbean>.

Encadré 4 : Les mécanismes de paiement au Brésil et au Mexique

Les deux plus gros programmes de protection sociale dans la région ALC sont *Bolsa Família* au Brésil et *Prospera au Mexique*. *Bolsa Família* permet aux bénéficiaires de choisir entre la réception du transfert monétaire par le biais de la carte sociale - un compte virtuel non transactionnel qui ne permet pas de dépôts, ni d'épargner indéfiniment - ou par des dépôts dans *Caixa Fácil*, un compte courant de base à la Caixa, une banque gouvernementale historiquement tournée vers les clients à faible revenu. Environ 11 millions de bénéficiaires utilisent exclusivement la carte sociale, tandis que seulement 2 millions (15,02 %) utilisent *Caixa Fácil* alors que celle-ci permet aux bénéficiaires d'accéder à plus de 36 000 terminaux de paiement sans frais et que le compte dispose d'une carte de débit qui peut également être utilisée sur plus de 50 000 distributeurs automatiques de billets partagés et pour des achats de débit. Au Mexique, les deux mécanismes de paiement disponibles utilisent des comptes bancaires détenus dans la banque gouvernementale *Bansefi*. Le mode de paiement en vigueur est une carte prépayée (la carte rose), elle-même liée à un compte bancaire de base non rémunéré. L'autre mode de paiement (utilisé par 20 % des bénéficiaires) est un compte bancaire d'épargne de base (carte bleue). Avec la carte rose, les bénéficiaires sont tenus de retirer la totalité du montant reçu dans les cinq semaines suivant le dépôt. Toutefois, ils peuvent alors redéposer tout ou une partie du montant sur le compte. Cela leur permet d'épargner et de faire des dépôts, même si ce n'est pas toujours de manière intentionnelle. L'utilisation de cartes prépayées est plus répandue car celles-ci sont rapides et faciles à mettre en œuvre et elles ne nécessitent pas d'infrastructures bancaires qui font souvent défaut dans de nombreuses communes rurales bénéficiant de subventions.

Sources : The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) (2011a) et (2011b).

4.1.3 Coordination

La coordination avant une crise est essentielle pour apporter une réponse efficace. Tous les acteurs des différents niveaux - international, national et infranational - et dans différents secteurs - la protection sociale en général et la protection civile - doivent coordonner leurs réponses. Dans la pratique, comme décrit dans le chapitre 3.1, la protection sociale et le secteur de la protection civile œuvrent en parallèle mais sans vraiment se coordonner ; le premier est traditionnellement associé à l'aide aux pauvres chroniques et le dernier mène des interventions d'urgence. Même si la coordination entre les deux secteurs est naissante dans la région, il existe toutefois quelques expériences qui méritent d'être mentionnées.

- Des comités interministériels ont été mis en place afin d'accroître la coordination. Au **Nicaragua**, par exemple, le *Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención de Desastres* (SINAPRED), l'organisme chargé de la prévention, de l'atténuation et de la réponse face aux catastrophes est dirigé par la présidence et est intégré dans tous les ministères de tutelle, montrant ainsi l'approche multidimensionnelle de réponse aux crises. De plus, le SINAPRED dispose de comités à tous les niveaux, tant d'un point de vue local que national, permettant ainsi d'améliorer la coordination verticale.
- En **Colombie**, les manuels d'utilisation de *Familias en Acción* expliquent les ajustements de programme liés aux urgences et les implications pour leur mise en œuvre. Cela comprend la définition du rôle du programme dans le cadre d'un plan ou d'une loi d'intervention en cas de catastrophe, et de le relier au réseau des institutions impliquées dans la réponse aux catastrophes et au financement d'urgence, ainsi que la réglementation et les procédures spécifiques pour l'adaptation spécifique des programmes, tels que la levée du caractère conditionnel de l'assistance (Bastagli, 2014).
- De même, le PET du **Mexique** est supervisé par le Ministère du développement social (SEDESOL) et mis en œuvre par plusieurs ministères sectoriels (transport, environnement, travail). Le ministère de l'Intérieur (SEGOB) est chargé de coordonner la réponse institutionnelle aux catastrophes naturelles et de gérer un fonds national et majeur de réponse d'urgence en cas de catastrophe (le Fonds pour les catastrophes naturelles (FONDEN)), auquel tous les ministères de tutelle PET sont tenus d'allouer un pourcentage du financement

PET. Une loi parlementaire précise les responsabilités de chaque partie et mandate le mécanisme de coordination. Celle-ci exige que les ministères concernés utilisent un système d'enregistrement et d'information commun. Tous les ministères en question reçoivent les données du système d'alerte précoce ce qui leur permet, par le biais de PET ou d'autres canaux de réponse, de préparer une intervention d'urgence ou évolutive dans les localités touchées. Chaque ministère participant est responsable à hauteur de l'enveloppe qui lui est allouée de l'exécution de sa partie du programme de travaux publics (HIMO), du ciblage aux paiements, en passant par la surveillance et le suivi.

4.2 Expériences par instrument de protection sociale et par type de réponse

Ce chapitre décrit les différentes expériences des pays, toutes classées par type de réponse (l'expansion verticale, l'expansion horizontale, l'adossement, l'alignement implicite, et le recentrage) et par composante de protection sociale (assistance sociale, sécurité sociale et la protection sociale liée à l'emploi).

Dans les pays d'ALC, la plupart des expériences inhérentes à l'utilisation de la protection sociale face à une crise sont consacrées aux crises économiques et non aux catastrophes naturelles, sachant que la plupart des exemples sont issus de la CFM de 2008 à 2009. C'est certainement dû au fait que la protection sociale dans cette région est plus souvent associée à une aide en cas de crise économique (notamment le chômage). Dans les pays de l'ALC, les TMC ont vu le jour dans les années 1990 suite aux retombées sociales de la crise de la Tequila (Fiszbein et Schady, 2009). **Ce n'est que récemment que son rôle en guise de réponse aux catastrophes naturelles a progressé.**

Il n'est pas rare de voir **les différents gouvernements répondre aux crises par le biais de plusieurs réponses qui mélangent l'expansion verticale et l'expansion horizontale, qui sont par ailleurs des approches courantes lorsqu'elles sont employées seules.** L'adossement et l'alignement implicite décrivent les réponses des interventions humanitaires ; ils sont moins prédominants dans la région.

Depuis toujours, le modèle de sécurité sociale inhérent à **l'assistance sociale** dans l'ALC a été associé à la sécurité sociale pour les travailleurs du secteur formel et à l'assistance sociale pour le reste de la population issue du secteur informel (Lloyd-Sherlock, 2008). En outre, **l'importance des transferts monétaires dans les systèmes de protection sociale dans la région illustre leur importance à la fois comme un mécanisme pour protéger les ménages contre les crises mais aussi comme un outil de réponse aux crises.** Cela est dû au fait qu'une grande partie des capacités administratives a été développée au fil des années pour la gestion des transferts monétaires. Dans d'autres cas, **les repas scolaires** ont servi de deuxième meilleure option dans des interventions d'urgence. En outre, les systèmes nationaux de protection sociale utilisent rarement les **bons et les coupons électroniques** dans leurs programmes habituels à grande échelle et, par conséquent, leur rôle dans les interventions d'urgence a été très limité.

Contrairement à l'assistance sociale qui est généralement financée par la fiscalité globale et les prêts des institutions financières, la sécurité sociale des pays ALC est principalement financée par les cotisations patronales et salariales. En principe, **la sécurité sociale** est conçue pour agir comme un stabilisateur automatique suite à une crise. Toutefois la pratique semble être tout autre. En cas de crise, les recettes provenant des contributions diminuent, tout comme les cotisations et les salaires. De plus, au-delà des réserves existantes détenues par les systèmes de sécurité sociale, le financement pour palier à l'augmentation des dépenses n'est pas garanti (Bastagli,

2014). En outre, en raison de l'étendue de l'informalité dans la région, la couverture de la sécurité sociale est assez faible, ce qui exclut beaucoup de gens, généralement les moins bien lotis. Malgré cette limitation, il existe plusieurs expériences dans la région où la sécurité sociale s'étend verticalement pour faire face aux situations d'urgence.

Considérant que les programmes de protection sociale⁴ liés à l'emploi font partie intégrante des systèmes de protection sociale en dehors de cette région (Inde, Éthiopie et Afrique du Sud entre autres), dans la région ALC, ceux-ci sont principalement utilisés en intervention d'urgence. Il existe trois raisons principales qui expliquent pourquoi ces programmes gagnent parfois du terrain en politique. Tout d'abord ils paraissent attrayants car ils semblent résoudre le problème du ciblage par **l'auto-ciblage**. Il est supposé que les exigences de travail qui visent à n'attirer que les chômeurs disposés à travailler pour un salaire donné améliorent le ciblage de la pauvreté (Beazley et Vaidya, 2015 ; Del Ninno *et al.*, 2009 ; Subbarao *et al.*, 2013). Toutefois, il n'est pas toujours possible d'évaluer le bon niveau de salaire pour satisfaire le plus grand nombre. Dans les pays où le niveau de salaire du secteur informel est inférieur au salaire minimum légal de référence pour ces programmes, il ne sera pas possible de définir le taux de rémunération pour un auto-ciblage. En outre, même si l'auto-sélection des pauvres peut être induite par des taux de salaires faibles, ces mêmes taux de salaires réduiraient l'impact du programme tout en diminuant sa fonction de protection sociale. De ce fait, un compromis semble exister entre l'impact et l'auto-sélection. En outre, il existe des motifs valables et économiquement rationnels pour mettre en doute la validité de l'auto-ciblage par le biais du taux de rémunération. Les membres des ménages considérés comme n'étant pas pauvres pourraient vouloir participer aux travaux publics malgré un taux de rémunération faible, et les membres des ménages considérés comme pauvres pourraient vouloir tendre vers des salaires plus élevés. Deuxièmement, certains gouvernements sont réticents à donner des transferts monétaires aux ménages dotés de capacités pour travailler mais n'ayant aucune contrepartie de travail (Beazley et Vaidya, 2015). Tout comme c'est le cas des TMC, **adosser des conditions selon le comportement des bénéficiaires contribue à rendre les programmes d'emploi plus « acceptables » pour la société et pour les contribuables.** En troisième lieu, il s'avère que dans de nombreux cas les exigences de travail consistent à **construire ou réhabiliter une infrastructure publique**. Cela pourrait être particulièrement attrayant dans la réponse à une catastrophe naturelle, bien qu'il existe peu de preuves à travers le monde de l'efficacité de ces opérations (Ludi, Levine et McCord 2016). Par ailleurs, ils sont souvent perçus comme étant d'une très faible qualité.

Les services sociaux sont également très importants à la suite d'une crise, surtout lorsqu'ils apportent un soutien psychosocial aux victimes qui sont en train de surmonter la perte, la douleur et la souffrance. Ces services sont souvent associés à d'autres types de réponses.

Dans le chapitre suivant, nous étudierons quelques exemples de ces outils d'intervention qui visent à apporter différentes réponses.

4.2.1 Assistance sociale

La mesure la plus simple est souvent d'augmenter les prestations ; c'est en effet rapide et assez peu onéreux d'un point de vue administratif. Cependant, l'expansion verticale bénéficie uniquement à ceux qui font déjà partie du programme, alors qu'il arrive souvent que la population touchée par une crise ne soit pas tout à fait la même que celle prise en charge par les régimes de protection sociale.

⁴Dans le présent rapport, nous incluons les Programmes de travaux publics HIMO dans le type de régime de « protection sociale lié à l'emploi » puisque ces programmes sont souvent combinés avec des prestations de formation, d'aide à la recherche d'emploi, etc., qui entrent dans cette catégorie.

4.2.1.1 Expansion verticale

Les filets de sécurité monétaires ont été étendus de manière verticale dans de nombreux cas afin d'apporter une réponse aux crises économiques et naturelles. Ce type de réponse est peu coûteux d'un point de vue administratif, bien qu'il arrive parfois (notamment *Prospera* au Mexique) **qu'une fois les prestations augmentées pour répondre à la crise, il est difficile de les réduire à nouveau après celle-ci**, et donc des augmentations temporaires deviennent permanentes. Toutefois d'autres pays sont parvenus à présenter ces prestations comme une forme de soutien ponctuel (comme c'est le cas en Argentine par exemple, voir encadré 2).

Dans le cas des extensions verticales en nature, les repas scolaires sont parfois utilisés comme réponse due à leur couverture et à leur système de livraison intégré. D'une part, les programmes de repas scolaires offrent certains avantages par rapport aux autres mesures de protection sociale car ils s'appuient sur des infrastructures et des ressources humaines existantes. En temps de crise alimentaire, en plus de fournir directement de la nourriture aux enfants et aux familles (si elles intègrent la ration à emporter à la maison), ces programmes peuvent encourager les parents à laisser leurs enfants scolarisés. Ils sont susceptibles de résoudre la famine à court terme et de permettre la fourniture d'aliments nutritifs grâce à des aliments enrichis en micronutriments ; ils incitent également les familles pauvres à envoyer leurs enfants à l'école. En revanche, les repas scolaires ne concernent que les ménages ayant des enfants d'âge scolaire qui fréquentent l'école et par conséquent ils peuvent ne pas atteindre les régions ou les ménages les plus pauvres, soit ceux qui ne sont pas couverts par les services de l'école. Par ailleurs le manque d'infrastructure, éventuellement aggravé par le bouleversement vécu à la suite d'une crise, peut conduire à l'exclusion des groupes vulnérables et affecter la vitesse de déploiement d'un programme après la survenue d'une crise. Enfin, les défis auxquels cette réponse doit faire face en termes de logistique, de signature d'accords entre les différents acteurs et d'approvisionnement à grande échelle en denrées alimentaires ne doivent pas être sous-estimés, même dans le cas d'un programme de repas scolaire déjà en place (Bastagli, 2014). Quelques exemples de ce type de réponse sont répertoriés ci-dessous.

- **Au Mexique**, *Prospera* a permis d'augmenter les prestations et d'élargir la couverture par le biais de la composante de *Vivir Mejor* (Mieux Vivre), qui a été efficace pour diminuer le choc subi dans un des pays les plus durement touchés par la CFM. On estime que sans les changements opérés par le programme, les revenus des personnes dans le décile le plus pauvre auraient diminué d'environ 8 % (Banque mondiale, 2015a). Même après la crise, cette composante a continué à faire partie des prestations de base du programme.
- Au **Chili**, une somme forfaitaire fut versée aux bénéficiaires du programme *Chile Solidario touchées* par le séisme de 2010.
- Au **Guatemala**, *Bono de Calamidad* (subvention de catastrophe) est versée aux bénéficiaires de la TMC *Bono Seguro* (Secure Grant) vivant dans les régions ayant été déclarées par l'État comme souffrant d'une situation d'urgence. Le transfert *Bono Seguro* peut être augmenté jusqu'à 50 % par le biais de *Bono de Calamidad*.
- En **Argentine** et en réponse aux inondations de 2015, le gouvernement a versé des prestations supplémentaires aux bénéficiaires de l'allocation pour enfant *Asignación Universal por Hijo* et à ceux des pensions sociales.
- Après la CFM, de nombreux pays de l'ALC ont vu les taux des prestations de nombreux programmes augmenter en 2009. En effet, ceux-ci sont liés au salaire minimum qui a lieu aussi connu une augmentation spectaculaire à cette époque. En 2008/2009, les salaires minimum réels des pays de la région de l'ALC ont augmenté dans les trois quarts des pays ; cinq pays ont augmenté le salaire minimum d'au moins 10 % (Argentine, El Salvador, Honduras, Nicaragua et Uruguay), tandis que le Mexique et le Venezuela ont permis aux salaires

minimums de s'éroder légèrement, sans doute pour mettre un peu moins de pression sur l'emploi (Grosh *et al.*, 2014).

- Le **Nicaragua, le Honduras** et **Haïti**, ont étendus les repas scolaires de manière verticale (notamment avec des rations supplémentaires de nourriture et avec la fourniture de repas pendant les vacances scolaires) pour faire face aux chocs climatiques.
- À **Trinité et Tobago** les bénéficiaires de pensions sociales d'âge adulte ont droit à une allocation d'aide au logement pour acheter les matériaux nécessaires à la réparation de leur maison suite à une catastrophe (Reyes et Bronfman, 2013).

Encadré 5 : Repas scolaires au Nicaragua et au Honduras, en réponse à la sécheresse

Au Nicaragua, le gouvernement a répondu à la sécheresse prolongée grâce au programme national de repas scolaires, le plus vaste programme de protection sociale dans le pays. Ce type d'extension verticale a été mis en place au moins trois années consécutives, soit de 2014 à 2016. L'objectif de cette aide visait à réduire les taux d'abandon scolaire, de prévenir la malnutrition et de contribuer au développement physique et mental des enfants.

Cette réponse a été appuyée en 2016 par le PAM, grâce à la fourniture d'un repas supplémentaire par jour pour les garçons et les filles des écoles de 51 communes issues du « couloir sec » d'Amérique centrale. Le programme élargi a bénéficié à 126 482 enfants au total, issus de 1 988 écoles.

En 2015, le gouvernement du Honduras a répondu à la sécheresse en étendant verticalement le programme de repas scolaires et en offrant des repas durant les congés scolaires. Dans les municipalités de Alianza, Aramecina, Goascoran, Langue, San Francisco de Coray et Nacaome, des repas ont été distribués pendant 35 jours à 1 799 étudiants.

4.2.1.2 Expansion horizontale

Étendre la couverture peut s'avérer complexe d'un point de vue administratif et cela peut avoir des conséquences sur la longévité du programme. Souvent, le taux de couverture à l'égard des plus pauvres est loin d'être exhaustif, et les personnes le plus durement touchées par une crise peuvent se retrouver exclues d'un programme. La capacité administrative pour faire de nouvelles enquêtes terrain afin d'étendre la couverture est souvent insuffisante, voire inexistante. L'extension peut être particulièrement difficile dans les zones géographiques n'ayant jamais été servies. L'extension horizontale soulève également la question de savoir si la couverture élargie doit être permanente et, dans le cas contraire, comment elle sera réduite (Grosh *et al.*, 2014).

En réponse à la CFM, de nombreux pays de la région ALC ont étendu la couverture de leurs programmes de transferts monétaires. Le programme BOOST du Belize a été lancé en février 2011 et a atteint plus de 3 000 ménages (soit 12,5 % des ménages pauvres). Au **Costa Rica**, le programme *Avancemos* (Avançons ensemble) a été créé en 2006 avec 8 000 bénéficiaires. En 2009, ce nombre était passé à 151 000. En **Colombie**, *Familias en Acción* (Familles en action) a vu son nombre de bénéficiaires augmenter de près de 50 % en 2009, passant de 1,8 millions de familles en 2008 (7,9 millions de personnes) à 2,6 millions de familles (11,6 millions de personnes). En **République dominicaine**, le programme *Solidaridad* a presque doublé, passant de 1,2 millions de personnes en 2007 à 2,1 millions en 2008, et il est resté plutôt constant depuis lors. En **Jamaïque**, le nombre de bénéficiaires du Programme d'amélioration par la santé et par l'éducation (PATH), créé en 2002, est resté stable avec environ 355 000 bénéficiaires entre 2008 et 2009, mais a augmenté en 2010 pour atteindre 419 000 bénéficiaires.

Suite à la CFM, le **Honduras** a lancé *Bono 10 000*, un nouveau programme national basé sur l'expérience du programme de transferts monétaires datant du début des années 2000 qui visait, en 2010, 100 000 ménages ruraux pauvres. Il atteint maintenant 250 000 ménages (soit 20 % de la population) dans les zones rurales et urbaines. Au **Pérou**, le nombre de bénéficiaires de *Juntos* est passé de 2,3 millions en 2008 à 2,6 millions en 2010. Au **Paraguay**, le programme *Tekopora* a augmenté sa couverture de façon exponentielle en 2009, passant de 14 000 familles à plus de 80 000. En **Equateur**, la couverture de la *BDH* (subvention pour le développement humain) est passé de 1 million à 1,2 millions entre 2008 et 2009 (Grosh *et al.*, 2014). Au **Mexique**, à la suite des prix élevés des denrées alimentaires et des émeutes de 2007, le gouvernement mexicain a augmenté le budget de *Prospera* et le nombre de bénéficiaires a augmenté de 1 million.

Certains programmes ont combiné les transferts monétaires et l'aide en nature. Au **Guatemala** par exemple, dès les premiers mois de 2008 le gouvernement a créé le programme de TMC *Mi Bono Seguro* (inauguré sous le nom de *Mi Familia Progresá*). Ce programme a été mis à l'échelle en réponse à la CFM : en 2009, environ 448 000 familles (soit environ 24 % de la population) dans les zones les plus pauvres du pays ont reçu cette aide. À la fin de 2009, le gouvernement a également appliqué une extension verticale au programme en introduisant un avantage alimentaire supplémentaire pour augmenter le transfert aux familles avec de jeunes enfants (Grosh *et al.*, 2014).

L'extension des programmes de filets de sécurité a également été utilisée dans les réponses humanitaires et dans les catastrophes naturelles, mais moins souvent que dans le cas des crises économiques. Les étrangers pauvres du **Bésil**, y compris les réfugiés en provenance de Syrie, ont bénéficié du programme *Bolsa Família*. En 2015, 15 707 familles dont au moins une personne était étrangère bénéficiaient du programme. Parmi ces familles bénéficiaires, 163 d'entre elles hébergeaient au moins un réfugié syrien⁵. Au **Chili**, en plus des montants forfaitaires versés aux bénéficiaires du programme *Solidario* touchés par le tremblement de terre de 2010 (expansion verticale), les ménages non-bénéficiaires étaient également pris en charge si leur revenu mensuel était inférieur à 836 \$US. Le programme a également réexaminé l'éligibilité des ménages non pauvres qui cherchaient à intégrer le programme à la suite d'une crise ayant provoqué une diminution de leur niveau de vie (Fernández *et al.*, 2011).

L'expansion horizontale des subventions est parfois considérée comme une réponse utile aux crises économiques (notamment une augmentation des prix du carburant), mais ces allocations sont souvent très régressives. Pour contrer la hausse des prix du pétrole, le gouvernement de la **République Dominicaine** a institué les programmes *Bonogas-ménages* et *Bonogas-conducteur*. *Bonogas-ménage* a versé une allocation mensuelle, calculée sur la quantité moyenne de gaz consommée par les pauvres, de 228 \$RD (7 \$US) à plus de 800 000 ménages. Une allocation électricité sous condition de ressources, dénommée *Bonoluz*, a également été lancée. Toutefois, son déploiement a pris plus de temps. Au cours de la première année de sa mise en œuvre, cette allocation a été versée à quelque 150 000 familles (Grosh *et al.*, 2014).

4.2.1.3 Adossement

Contrairement à d'autres régions en voie de développement dans le monde, les différents gouvernements de l'ALC sont assez solides et ont tendance à diriger les réponses aux crises. Il n'est donc pas surprenant de constater que la plupart des réponses sont des expansions verticales ou horizontales. En revanche, l'adossement pourrait être la meilleure solution pour que l'aide humanitaire internationale puisse apporter son soutien à travers les systèmes gouvernementaux et, par conséquent, non seulement apporter une réponse aux besoins urgents,

⁵ <http://oglobo.globo.com/mundo/cresce-numero-de-refugiados-sirios-inscritos-no-bolsa-familia-17778740>

mais aussi renforcer les systèmes gouvernementaux. Cependant, l'adossement soulève également des préoccupations concernant le rôle du système humanitaire puisque certains des principes clés peuvent être contestés : l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Toutefois, ces principes sont sans doute moins vrais lorsque les gouvernements ne font pas partie du conflit.

Afin de soutenir le gouvernement **équatorien** suite au tremblement de terre de magnitude 7,8 qui a frappé son pays en Avril 2016, le PAM s'est appuyé sur les Bono AAA et Bono de Alimentación Rural décrits ci-dessous pour fournir les transferts monétaires aux familles touchées. Ces allocations sont venues s'adosser aux systèmes, aux processus et aux ressources humaines existants utilisés par le gouvernement pour fournir la BdH, le plus grand régime non contributif du pays.

Encadré 6 : La réponse monétaire de l'Équateur face au tremblement de terre de 2016

Bono AAA

Exigences

- Seules les familles inscrites au RUD (Registre Unique des Sinistrés) sont admissibles.
- Les familles doivent faire la demande et signer un accord avec la famille d'accueil ou le locataire.

Avantages

- Les familles d'accueil accueillant les familles sinistrées ont le droit de percevoir 135 \$US par mois pendant six mois ainsi que 15 \$US pour les charges courantes - Bono de Acogida (allocation de placement familial).
- Les locataires qui accueillant les familles sinistrées ont le droit de percevoir 135 \$US par mois pendant six mois - Bono de Alquiler (allocation de location).
- Les familles sinistrées qui louent ou qui vivent avec des familles d'accueil ont le droit de percevoir 100 \$US par mois pendant trois mois - Bono de Alimentación (allocation alimentaire).

Bono Alimentación Rural (allocation alimentaire en milieu rural)

Exigences

- Seules les familles inscrites au RUD (Registre Unique des Sinistrés) sont admissibles.

Avantages

- Les familles admissibles ont droit à 100 \$US par mois pendant trois mois.

Les deux Bonos de Alimentación (Rural et AAA) ont été en grande partie financés par le PAM⁶ et, plus encore, le PAM a soutenu le Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) dans leur conceptualisation et leur conception. Le gouvernement équatorien a d'abord répondu avec le Bono AAA, qui a ciblé les familles quittant les abris officiels. Le PAM a plaidé pour que l'aide alimentaire puisse atteindre les ménages touchés par la catastrophe, mais sans pour autant que celles-ci soient hébergées en famille d'accueil ou en location. Le Bono de Alimentación rural, sous la forme d'une nouvelle allocation monétaire, a été primordial pour les familles sinistrées issues des zones rurales. En effet, elles étaient peu susceptibles de se réfugier dans des abris ou ailleurs.

Environ 40 000 familles sinistrées ont été prises en charge grâce aux transferts monétaires. Selon le MIES⁷, 17 803 familles étaient éligibles au Bono de Acogida, 2 883 au Bono de Alquiler et 21 103 au Bono de Alimentación. En outre, 19 815 familles étaient éligibles au Bono de Alimentación Rural.

⁶ À compter du 9 novembre, le PAM avait soutenu 37 300 familles par le biais de la Bono de Alimentación, pour un total de 8,1 millions de dollars.

⁷ Les chiffres correspondent à la période allant jusqu'au 8 novembre 2016.

Ce fut une réponse innovante où le PAM s'est adossé aux systèmes existants et aux programmes gouvernementaux. Dans la région ce fut **l'une des réponses les plus étendues face aux catastrophes naturelles par le biais de la protection sociale**. En outre, **l'aide par le biais de l'adossement a également engendré des extensions horizontales et verticales**, montrant ainsi qu'en cas de crise, les systèmes de protection sociale peuvent prendre différentes formes pour venir en aide aux populations. L'Equateur représente une des études de cas pour cette recherche. Veuillez consulter Beazley (à paraître) pour plus d'informations.

4.2.1.4 Alignement implicite

En mettant en place un système de filet de sécurité transposable, CARE, Action Contre la Faim (ACF), le PAM et World Vision se sont regroupés en consortium pour venir en aide au gouvernement **d'Haïti** afin de réduire l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité tout en renforçant la résilience. Le programme Kore Lavi est mis en place dans 24 communes et s'articule autour de quatre objectifs : 1) la réalisation d'enquêtes auprès des ménages et la mise en place d'un système de gestion de l'information pour le ciblage, le suivi et la coordination avec d'autres interventions ; 2) la fourniture de bons alimentaires pour environ 18 000 foyers et leur intégration progressive dans les Associations Villageoise d'Épargne et de Crédit (AVEC) ; 3) la fourniture de nourriture supplémentaire aux femmes enceintes et allaitantes et aux enfants de moins de deux ans et, pour terminer ; 4) l'institutionnalisation du programme dans les organisations gouvernementales et locales.

Étant donné comment Haïti est en proie aux catastrophes naturelles, Kore Lavi vise à renforcer la capacité du pays à répondre à de telles catastrophes. Ceci, et le fait de vouloir établir un programme qui pourrait être repris par le gouvernement, en fait une des rares réponses d'alignement implicite dans la région.

Haïti fait partie des études de cas citées dans cette recherche. Elle sera donc étudiée en détail dans un rapport distinct. Il est également important de mentionner que PAM et CARE ont récemment mandaté un Cabinet de conseil afin d'explorer des stratégies pour rendre Kore Lavi plus réactif aux crises (Zuodar, 2016).

4.2.1.5 Recentrage

Il existe très peu d'exemples de recentrages employés en réponse aux crises. Ceux-ci consistent habituellement à avancer la date des versements. Au **Brésil**, par exemple, une loi prévoit que le versement des prestations de l'Institut National de sécurité sociale, comme les pensions et l'assurance sociale, peut être anticipé suite à une crise due à une catastrophe naturelle. Au **Mexique**, les conditionnalités de *Prospera* peuvent être retirées et les paiements peuvent être effectués afin de répondre aux catastrophes comme les cyclones et les sécheresses.

4.2.2 La sécurité sociale

4.2.2.1 Expansion verticale

Comme ce fut le cas pour l'assistance sociale, l'expansion verticale de la sécurité sociale a souvent servi de réponse face aux crises économiques. Cette réponse semble particulièrement appropriée en cas de crise économique, notamment pour réduire les effets du chômage. Cependant, étant donné la très forte proportion de la population active impliquée dans des activités informelles et exclue des régimes de sécurité sociale, cette réponse bénéficie à peu de personnes et est donc généralement complétée par des stratégies complémentaires.

À la suite de la CFM, beaucoup de pays ont répondu de manière verticale par le biais de régimes de sécurité sociale. Au titre du régime national d'assurance, les Bahamas ont mis en place une mesure financière temporaire qui vise à payer des allocations durant un maximum de 13 semaines, au taux du salaire minimum, soit un peu moins de 200 \$ US par semaine. **Le Brésil** a temporairement prolongé la durée des allocations de deux mois pour les travailleurs licenciés durant les mois de décembre 2008 et janvier 2009 issus des postes déclarés comme faisant partie des « secteurs les plus touchés » selon le gouvernement. De même, le délai de grâce pour l'assurance maladie après la perte d'un emploi a été prolongé de trois à six mois au **Costa Rica**. **Le Salvador** a permis aux travailleurs de maintenir une couverture sociale pendant six mois après avoir été congédiés, une disposition qui a bénéficié à 8 000 travailleurs. En **Uruguay**, une réforme de 2008 du système d'assurance a conduit à l'extension des prestations de six à huit mois dans l'éventualité où le pays connaîtrait une récession. **La République dominicaine**, en revanche, a permis aux travailleurs sans emploi qui avaient gagné moins de 1 000 pesos dominicains (DOP) par mois (environ 285 \$US) de garder leur assurance pendant un an (Grosh *et al.*, 2014 and Bastagli, 2014).

Cependant, il n'existe aucune expérience d'extension verticale des régimes de sécurité sociale en cas de catastrophes naturelles. Ce n'est pas surprenant étant donné le faible taux de couverture de ces régimes et le fait qu'ils touchent des ménages un peu plus aisés.

Encadré 7 : Expansions verticales intégrées : le cas de l'Argentine

L'Argentine a été exposée à un certain nombre de catastrophes naturelles ces dernières années ; qu'il s'agisse d'inondations rurales ou urbaines, de feux de forêt, ou de cendres volcaniques. Le gouvernement a répondu en développant des régimes de protection sociale de base de manière verticale.

Les avantages des régimes suivants ont doublé pendant deux ou trois mois pour les personnes dans les zones touchées :

- allocations familiales perçues par les travailleurs actifs, les retraités, les personnes âgées et les chômeurs ;
- allocation universelle pour l'enfant et allocation pour les femmes enceintes ;
- le Programme de soutien pour les étudiants d'Argentine (PROGRESAR) ;
- allocations de chômage ;
- prestations contributives et non contributives pour les retraités et les personnes âgées ; et
- prestations pour les anciens combattants de la guerre des Malouines.

En intégrant la réponse et en s'appuyant non seulement sur les programmes d'assistance sociale, mais aussi sur les autres régimes, le gouvernement a pu atteindre la plupart des personnes touchées. Un système de protection sociale doté d'une couverture importante, de mécanismes de déploiement établis et d'un système de gestion de l'information intégré, permet au gouvernement de réagir rapidement en augmentant temporairement les prestations. Le gouvernement argentin vise actuellement à étendre le système de protection sociale pour atteindre une couverture universelle qui permettrait d'apporter immédiatement une réponse verticale grâce à la fourniture des allocations en espèces.

4.2.2.2 Expansion horizontale

En raison de la nature contributive des régimes de sécurité sociale, il est très rare de voir les gouvernements étendre leur couverture en réponse aux situations d'urgence. Les changements dans le régime de pensions du Chili pourraient être partiellement attribués à la CFM. En 2008, le **Chili** a lancé la *Pensión Básica Solidaria de Invalidez* (l'allocation d'invalidité de solidarité de base), pour laquelle les dépenses ont doublé durant la première année. La réforme de janvier 2009 a cherché à être encore plus globale en : autorisant les travailleurs à durée déterminée à avoir accès au Fonds de solidarité ; assouplissant les conditions d'admissibilité pour le Fonds de solidarité en le faisant passer d'une condition de contribution continue (12 mois) à une

condition de durée minimale (avoir travaillé au moins 12 mois sur les 24 mois précédents, les trois derniers mois de façon continue et avec le même employeur) ; augmentant et en abaissant les seuils maximum et minimum des allocations des fonds de solidarité ; changeant la structure de paiement au titre du compte individuel ; et en autorisant deux paiements supplémentaires pendant les périodes de chômage élevé – c'est-à-dire lorsque le taux de chômage national est supérieur d'un pourcent par rapport à la moyenne mobile sur quatre ans. À fin 2008, le nombre de bénéficiaires avait augmenté d'environ 10 000 par mois et d'environ 30 000 par mois à fin 2010, avec une augmentation du taux de remplacement (Grosh *et al.*, 2014).

4.2.3 Protection sociale liée à l'emploi

4.2.3.1 Expansion horizontale

La plupart des exemples montrant l'expansion horizontale de la protection sociale liée à l'emploi concernent les HIMO (haute intensité en main-d'œuvre). Il arrive souvent qu'en complément d'une aide financière, ces programmes comprennent un volet de formation.

Lancé après la crise économique de 1997, le programme **argentin** *Trabajar* visait à aider les chômeurs peu qualifiés à subvenir à leurs besoins de première nécessité à travers de petits travaux publics d'une certaine valeur sociale pendant 4,5 mois. Il visait ceux qui ne recevaient pas d'allocation chômage ou de formation par le ministère du Travail, et ceux qui ne bénéficiaient d'aucun autre programme de filet de sécurité, et versaient des salaires de 160 \$ US et 200 \$US, ce qui équivaut aux trois quarts du salaire moyen du décile le plus pauvre. En 2001, après avoir fourni environ 700 000 emplois, surtout aux hommes (80 %), enregistrant un gain net des dépenses des ménages de 26 %, le programme a été transformé en *Jefes* et ciblait dorénavant les chefs des familles. *Jefes* a été fermé en 2009 après avoir permis un gain net sur le revenu de 22,7 à 17,7 % (Berra, 2010).

Dans le cadre de Programa de contingencia Contra el Desempleo (*Programme d'urgence pour le chômage*), **le Chili** a augmenté le financement pour ses programmes visant l'emploi direct. Ce programme a été créé en 2006 en vertu de la Loi sur la responsabilité financière. Il est activé lorsque le taux de chômage trimestriel national dépasse la moyenne des cinq dernières années, ou lorsque ce taux atteint 10 %. La loi prévoit également un déclenchement local en cas d'urgence. En février et mars 2009, le programme a été déclenché car le taux de chômage national avait dépassé la moyenne des cinq dernières années, et en avril et juillet parce que le seuil des 10 % avait été atteint. Le plus grand programme d'emploi direct est *Programa de Inversión en la Comunidad* (Programme d'investissement communautaire). Celui-ci fournit un emploi durant trois à quatre mois aux chefs de famille au chômage âgés de 18 à 65 ans. L'emploi est généralement un mi-temps assorti d'un salaire égal à 50 % du salaire minimum incluant une cotisation de retraite. Les bénéficiaires doivent être enregistrés auprès de *Ficha de Protección Social*, mais ils ne sont pas soumis à un score-seuil maximum. Les travaux réalisés sont proposés et supervisés par les gouvernements régionaux. En 2010, l'emploi avait atteint le chiffre record de 30 000 travailleurs, soit près du double du niveau atteint en 2007 avec 17 000 travailleurs, et a continué à augmenter à mesure que les effets de la crise diminuaient, pour atteindre le chiffre de 22 000 en 2012 (Grosh *et al.*, 2014).

Le Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI, Programme de soutien du revenu temporaire) du **Salvador**, lancé en 2009 en réponse à la CFM, exige la participation à des activités communautaires HIMO et offre une rétribution financière et une formation, en particulier aux jeunes âgés de 16 à 24 ans et aux femmes chef de famille vivant dans les zones urbaines pauvres touchées par la violence. La plupart des activités communautaires PATI sont liées aux services

sociaux et communautaires (par exemple la garde d'enfants, les activités sportives et liées aux jeunes, l'amélioration des espaces publics) et ne comportent pas de travaux d'infrastructures à proprement parler. Les activités effectuées dans le cadre de la formation permettent d'augmenter les capacités d'insertion professionnelle des participants. Ils reçoivent une allocation mensuelle de 100 \$US pendant six mois, en échange de six heures de travail quotidiennes. Cette allocation mensuelle est bien en dessous du salaire minimum (173 \$US pour le mois de janvier 2009) et le seuil de la pauvreté urbaine (165,70 \$US en août 2009). Le programme devait couvrir 60 000 jeunes sur une période de trois ans, mais après un petit projet pilote en 2009, il gérait environ 20 000 participants par cycle à la fin de 2011, ce qui est nettement plus que sa population cible initiale (Grosh *et al.*, 2014).

Le **Mexique** a développé son PET de 2008 à 2010; l'une de ses différentes mesures concernant le marché de l'emploi. Le PET a été mis à l'échelle dès le début de la crise financière mondiale, couvrant 285 000 bénéficiaires en 2008, 682 000 en 2009 et 894 000 en 2010. Jusqu'en 2010, PET ciblait les zones rurales pauvres. Puis les critères ont été modifiés pour permettre une couverture dans les zones urbaines et un ciblage basé sur les régions ayant un taux de chômage élevé. Au moins 65 % du budget doit être alloué aux salaires, pas plus de 28 % pour les matériaux et l'équipement, et pas plus de 7 % pour l'administration. Conçu de cette manière, il se conforme assez bien aux meilleures pratiques en vigueur. Malgré l'absence d'une évaluation récente autour de PET et malgré une détérioration ces dix dernières années du ciblage de PET, il a été démontré en 2006 que celui-ci était encore l'un des meilleurs programmes ciblés du Mexique. Cependant, parce que le salaire versé se situe juste sous le seuil du salaire minimum officiel d'un ménage rural moyen, vivre sur un salaire minimum unique impliquerait de tomber bien en-deçà du seuil de pauvreté extrême et se situerait dans les 4 % les plus bas de l'échelle des revenus.

En 2007, le programme **péruvien** *A Trabajar Urbana* a été repensé en un programme national dénommé *Construyendo Perú*; il en a découlé un programme de formation. Sa couverture a augmenté en 2007 puis en 2008 lorsque l'économie était en pleine croissance; son budget a toutefois été revu à la baisse en 2009 pour être divisé par trois par rapport au budget de 2008. Pour atténuer l'impact de cette réduction budgétaire sur la capacité du programme à apporter une aide financière, les autorités ont recentré le programme sur les travaux HIMO et ont interrompu le volet formation (Grosh *et al.*, 2014). *Trabaja Perú* (le Pérou travaille) vise la population sans emploi et sous-employée vivant dans des conditions de pauvreté et d'extrême pauvreté. Il inclut un volet qui permet de verser 70 % du salaire minimum aux populations vulnérables touchées par le chômage suite à une catastrophe.

En 2008 puis en 2009, entre 3 100 et 3 600 personnes, en majorité des femmes, ont pu bénéficier d'un travail à mi-temps et d'avantages complémentaires dont des conseils, des soins dentaires et un peu de formation, grâce au programme **uruguayen** dénommé *Trabaja*. Le programme est tourné vers les chômeurs de longue durée et les personnes socialement vulnérables, et les travaux sont gérés par des organisations de la société civile (Grosh *et al.*, 2014).

4.2.3.2 Adossement

À la suite du tremblement de terre de 2010 en **Haïti**, le rôle des acteurs humanitaires dans l'expansion des programmes de protection sociale était clairement visible. Grâce au financement de divers organismes des Nations Unies, le ministère des Travaux publics et le ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du développement rural ont coordonné la mise en œuvre d'une série de travaux publics HIMO (argent contre travail), rémunérés sur la base du salaire minimum. Cela a soutenu les activités de secours de deux façons : les décombres ont été déblayés et les espaces urbains précaires ont été réhabilités et le revenu a été transféré pour répondre aux besoins de première nécessité (Lamaute-Brisson, 2013).

4.2.3.3 Alignement implicite

En **Équateur**, le PNUD a mis en place les PWP (*Trabajo Comunitario de Emergencia para la Gestión de escombros*) dans deux localités touchées par le tremblement de terre de 2016. Dans cette expérience de petite envergure, la jeunesse locale a été mise à contribution pour démolir les logements gravement endommagés par le séisme. L'intention du PNUD était d'inciter le gouvernement à adopter cette expérience tout en la développant selon les besoins.

4.2.4 Services sociaux

4.2.4.1 Expansion horizontale

En **Colombie**, suite à l'afflux de plus de 20 000 réfugiés vénézuéliens entrés dans le pays en 2015, le gouvernement a créé des unités mobiles afin d'assurer des soins psychosociaux pour les enfants et les adolescents ainsi que des conseils juridiques. Il a également intégré des ateliers et des activités qui favorisent l'éveil culturel et artistique et la pratique sportive (Uribe, 2016).

4.2.4.2 Adossement

Afin d'apporter le soutien nécessaire aux victimes de crises humanitaires, les services sociaux peuvent tout à fait travailler en coordination avec d'autres mesures de protection sociale. Au **Mexique**, par exemple, la guerre engagée contre la drogue qui a conduit à plus de 150 000 morts et à plus de 27 000 personnes disparues, a laissé de nombreuses victimes sans assistance. Le programme *Redes para la Vida* (réseaux pour la vie), coordonné par l'Universidad Nacional Autónoma de México, élabore un protocole d'intervention thérapeutique pour venir en aide aux victimes de troubles de stress post-traumatique dans l'Etat de Guerrero à travers les *pláticas* du programme *Prospera* (les entretiens auxquels les bénéficiaires sont invités à participer de façon bimensuelle). Après l'ouragan de 2015 en **Uruguay**, l'UNICEF avait préparé des trousseaux pédagogiques à l'attention des guides et des éducateurs scolaires visant à apporter des soins psychosociaux aux enfants.

5 Résumé et conclusion

Notre cadre théorique propose une évaluation de l'état de **préparation** et de **réactivité** des systèmes de protection sociale face aux crises covariantes qui représentent des menaces pour le bien-être du peuple, leur santé, leur sécurité alimentaire et leur sécurité. Concernant le premier état de fait, nous concentrons notre étude sur trois aspects qui paraissent essentiels à la fourniture d'une réponse rapide et efficace : le système de ciblage, le système de distribution de l'assistance et la coordination. Bien qu'ils ne soient pas les seuls trois processus impliqués dans une préparation efficace, l'expérience internationale et la documentation mettent en avant leur importance. Concernant la réactivité, nous suivons les cinq différentes formes identifiées par OPM (2015) : expansion verticale, expansion horizontale, l'adossement, l'alignement implicite et le recentrage.

Pour ce qui est de la **préparation**, bien qu'il y a eu de nombreuses expériences réussies dans la région ALC en terme de **ciblage** des mécanismes dans les régimes de protection sociale, il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les mécanismes de ciblage peuvent ne pas convenir à une intervention d'urgence, même quand ceux-ci atteignent avec succès les populations cibles des régimes de protection sociale. C'est pour ces mêmes raisons que certains pays de l'ALC ont créés ou adaptés les systèmes de ciblage existants en fonction des besoins d'urgence (notamment au Chili et en République dominicaine). Malgré ces efforts, il s'avère que **dans la plupart des cas les mécanismes de ciblage doivent encore être renforcés afin de permettre des réponses rapides et efficaces.**

Les registres sociaux, les bases de données et les répertoires qui collectent et hébergent des informations complètes sur les bénéficiaires potentiels dans le pays sont plus en plus répandus dans la région et ailleurs. On prétend souvent que ces registres peuvent permettre aux gouvernements de répondre plus efficacement aux crises. Pour ce faire, les registres sociaux doivent cependant :

- **représenter une vision complète et instantanée de la population d'un pays ;**
- **inclure des informations pour les bénéficiaires actuels et potentiels ;** et
- **contenir des données utiles et pertinentes pour l'évaluation des vulnérabilités contextuelles après une crise.** Bien qu'une évaluation approfondie serait nécessaire, la plupart des cas dans la région ne semblent pas encore répondre à toutes ces exigences.

En ce qui concerne les **systèmes de distribution**, les systèmes de paiement électronique deviennent de plus en plus présents dans les interventions d'urgence dans la région et ailleurs. Ces systèmes sont également bien établis dans de nombreux systèmes de protection sociale dans la région, permettant ainsi aux gouvernements d'atteindre une grande partie des populations pauvres et vulnérables. Deux problèmes subsistent : a) comme pour le ciblage, comment atteindre et offrir des prestations à ceux qui ne participent à aucun programme de protection sociale et ne possèdent aucun compte en banque ? ; b) malgré les avantages du transfert monétaire, selon le type de crise et selon l'existence et l'accessibilité aux marchés et les objectifs de la réponse, les transferts de vivres et les apports en micronutriments (si la sécurité alimentaire et/ou les résultats de nutrition sont maintenus) ou les transferts de vêtements, médicaments et autres articles peuvent être préférés. Les différentes expériences étudiées dans ce rapport suggèrent que, par opposition aux systèmes de ciblage, il y a eu **peu de planification concernant l'adaptation des mécanismes de prestation existants ou le développement de nouveaux mécanismes en prévision de la crise.** En pratique, la plupart des réponses aux crises par le biais de la protection

sociale ont entraîné des expansions verticales ou horizontales des régimes existants les rendant ainsi dépendants des mécanismes de prestation.

La coordination avant une crise est essentielle pour apporter une réponse efficace. Tous les acteurs des différents niveaux - international, national et infranational - et dans différents secteurs - la protection sociale en général et la protection civile - doivent coordonner leurs réponses. **Malgré une conscience accrue de l'importance de cette coordination et malgré certaines initiatives, telles que des comités interministériels, c'est encore un domaine naissant. Dans la pratique, la protection sociale et les différents secteurs de la protection civile travaillent en parallèle, avec peu d'interaction et peu de planification.**

Lorsqu'il s'agit **d'interventions** d'urgence, **la plupart des expériences étudiées faisaient face à des crises économiques** sachant que la plupart des exemples sont issus de la CFM de 2008 à 2009. C'est certainement dû au fait que la protection sociale dans cette région est plus souvent associée à une aide en cas de crise économique (notamment le chômage) et ce n'est que récemment que son rôle en guise de réponse aux catastrophes naturelles a progressé.

Contrairement à d'autres régions en voie de développement dans le monde, les différents gouvernements de l'ALC sont assez solides et ont tendance à diriger les réponses aux crises. Il n'est donc pas surprenant de constater que **la plupart des réponses sont des expansions verticales ou horizontales**. L'adossement et l'alignement implicite pourraient représenter la meilleure solution pour que l'aide humanitaire internationale puisse apporter une réponse aux besoins urgents, mais aussi renforcer les systèmes gouvernementaux. Cependant, ces approches soulèvent également des préoccupations concernant le rôle du système humanitaire puisque certains des principes clés peuvent être contestés : l'indépendance. Toutefois, ces principes sont sans doute moins applicables lorsque les gouvernements ne font pas partie du conflit.

Concernant les différents régimes de protection sociale utilisés en guise d'interventions d'urgence, **l'assistance sociale monétaire est le type le plus répandu**. C'est dû au fait qu'une grande partie des capacités administratives a été conçue au cours des années pour la gestion de transferts monétaires à l'attention des pauvres. Dans d'autres cas, **les repas scolaires** ont également fait partie des interventions d'urgence. **Les HIMO ont également été assez répandus**. Ceci est principalement attribuable à trois facteurs : l'auto-ciblage réduit les coûts administratifs, les conditions de travail rendent ces programmes plus agréables, et les facteurs inhérents à la construction et à la réhabilitation des infrastructures sont particulièrement utiles dans les réponses aux catastrophes. Toutefois, la mesure selon laquelle ces aspects sont toujours de mise est quelque peu discutable et les HIMO efficaces requièrent beaucoup de ressources et sont difficiles à mettre en œuvre.

En principe, **la sécurité sociale** est conçue pour agir comme un stabilisateur automatique suite à une crise. Il s'avère toutefois que la couverture reste assez faible, en particulier la couverture des pauvres, et le revenu provenant des allocations diminue pendant les crises, rendant ce type de réponse d'autant plus complexe et difficile à mettre en place. Malgré cette limitation, il existe plusieurs expériences dans la région où la sécurité sociale s'étend verticalement pour faire face aux situations d'urgence.

Enfin, il est important de souligner qu'il semble y avoir **une tendance dans la région vers l'émergence d'une citoyenneté sociale**. Conformément aux initiatives axées sur les droits, comme les socles de protection sociale de l'Organisation Internationale du Travail ou le concept sœur du CEPALC de protection sociale inclusive, certains débats sur une nouvelle approche de la protection sociale sont en cours dans la région : une protection sociale qui inclut tout le monde et qui éradique la distinction entre les pauvres (non contributive) et les plus aisés (contributive), qui

encourage l'équité et qui assure un soutien efficace en cas de besoins. Selon les termes de la CEPALC (2015), « il est important de noter que concevoir la protection sociale dans une optique fondée sur les droits en tant que politique universelle offrant à tous les citoyens un accès égalitaire ne signifie pas fournir des services uniformes pour une population hétérogène, mais plutôt d'adapter des services pour couvrir différents besoins et garantir la jouissance des droits pour tous. Ainsi, l'orientation universaliste n'est pas en contradiction avec le ciblage. Au contraire, ce dernier est mis au service de l'orientation universaliste pour souligner les différentes situations dans lesquelles les personnes se trouvent. » Cette approche et le développement de systèmes, comme le ciblage et la distribution qui doit en découler, sont prometteurs quant au rôle de la protection sociale en termes de préparation et de réactivité.

Références

- Beazley, R (forthcoming) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study. OPM in collaboration with WFP.
- Barca V. and Chirchir R. (2016) Integrating data and information management for Social Protection: Social Registries, Integrated Beneficiary Registries and Virtual Registries. DFAT research report. OPM, in collaboration with Development Pathways.
- Bastagli, F. (2014) Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection. Working Paper. London: Overseas Development Institute (ODI).
- 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.
- Beazley, R. and Vaidya, K. (2015) Social protection through work in lower income countries. OPM.
- Berra, C. (2010) Temporary Employment Programs: Lessons Learned. Argentina 1997–2010. Ministerio de Trabajo, Empleo, Seguridad Social.
- CGAP (2011a) G2P Research Project: Brazil Country Report. CGAP.
- CGAP (2011b) G2P Research Project: Mexico Country Report. CGAP.
- Cherrier, C. (2014) 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. Oxford: CaLP. July.
- Christian Aid (2013) Haiti: Unconditional Cash Transfers – Lessons Learnt. Humanitarian Briefing Paper. Christian Aid.
- Coirolo, Cristina, Stephen Commins, Iftekharul Haque, and Gregory Pierce (2013) Climate Change and Social Protection in Bangladesh: Are Existing Programmes Able to Address the Impacts of Climate Change? *Development Policy Review* 31 (S2): 74–90.
- Del Ninno, C., K. Subbarao, and A. M. Milazzo (2009) How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences. Social Protection Discussion Paper 0905. Washington DC: World Bank.
- DFID (2011) Cash Transfers: Evidence Paper. Policy Division. London: DFID.
- ECLAC (2015), Simone Cecchini and others. (eds.), *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*. ECLAC Books, No. 136 (LC/G.2644-P), Santiago, ECLAC.
- Faúndez, J. E. (2016) Diagnóstico Social en Emergencia. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Chile.
- Fernandez, A., Jadotte, E., Jahnsen, J., (2011) Addressing Disaster Risk Through Conditional Cash Transfer and Temporary Employment Programs in Latin America. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Geneva: UNISDR
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francisco H G Ferreira, Margaret Grosh, Nial Kelleher, Pedro Olinto, and Emmanuel Skoufias. 2009. *Conditional Cash Transfers : Reducing Present and Future Poverty*. *Journal of Banking & Finance*. Vol. 28.
- Gentilini, U (2016) Sorting through the Hype: Exploring the Interface between Humanitarian Assistance and Safety Nets. Social Protection & Labour Policy Note. Washington, DC: World Bank.
- Grosh, M., A. Fruttero, and M. L. Oliveri (2014) 'The Role of Social Protection in the Crisis in Latin America and the Caribbean', in Grosh, M., M. Bussolo, and S. Freije (eds.) *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development Series. Washington, DC: World Bank.

- Heltberg, Rasmus, PB Siegel, and SL Jørgensen. 2009. Addressing Human Vulnerability to Climate Change: Toward a 'No-Regrets' Approach. *Global Environmental Change* 19 (1): 89–99.
- Lamaute-Brisson (2013) Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Haiti. ECLAC.
- Leisering, Lutz, and Armando Barrientos. 2013. "Social Citizenship for the Global Poor? The Worldwide Spread of Social Assistance." *International Journal of Social Welfare* 22 (October): S50–67.
- Lloyd-Sherlock, Peter. 2008. "Doing a Bit More for the Poor? Social Assistance in Latin America." *Journal of Social Policy* 37 (04): 621–39. doi:10.1017/S0047279408002249.
- Ludi, E., S. Levine, and A. McCord. (2016). Assessing the Livelihoods Impact of NRM PWP Assets. London: Overseas Development Institute.
- Maunder, N., N. Dillon, G. Smith and S. Truelove (2015) Evaluation of the Use of Different Transfer Modalities in ECHO Humanitarian Aid Actions 2011-2014. Draft Final Report. Volume 1 – Main Report. September.
- McCord, A. (2013a) Review of the literature on social protection shock responses and readiness. London: ODI.
- McCord, A. (2013b) Shockwatch and social protection: Shock response readiness appraisal toolkit. London: ODI.
- McCord, A. (2012). Public Works and Social Protection in Sub-Saharan Africa. Do Public Works Work for the Poor? United Nations University Press. McCord, A. and R. Slater (2009) Overview of Public Works Programmes in Sub-Saharan Africa. Report Prepared for the World Bank. London: ODI.
- O'Brien, C., Hove, F. and Smith, G. (2013), Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian programmes, CaLP.
- Oxford Policy Management (2015) Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection. Oxford: OPM.
- Oxford Policy Management (2016) DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review. Oxford: OPM. February.
- Peroni Galli, M. J. (2016) Ecuador's Earthquake. Final Report. Quito: CashCap-CaLP.
- Smith, G., MacAuslan, I., Tromme, M. and Butters, S. (2012), New Technologies in Cash Transfer Programming and Humanitarian Assistance. CaLP.
- Reyes, G. and J. Bronfman (2013), "Trinidad and Tobago", Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America, R. Rofman, I. Apella and E. Vezza (eds.), Washington, D.C., World Bank.
- Solórzano, A. (2015) Linking Social Protection and Resilience to Climate Change: A Case Study of the Conditional Cash Transfer Programme Oportunidades in Rural Yucatan, Mexico. PhD thesis, University of Sussex, UK. Available from: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/58080>.
- Solórzano, A. (2016). Can Social Protection Increase Resilience to Climate Change? A Case Study of Oportunidades in Rural Yucatan. Working Paper. Centre for Social Protection IDS Working Paper Collection. Vol 2016, No 465.
- Subbarao, K., K. Del Ninno, C. Andrews and C. Rodríguez-Alas (2013) Public Works as Safety Net: Design, Evidence, and Implementation. Washington DC: World Bank.
- Uribe, M.J. (2016) 'El papel de Prosperidad Social en la atención a la emergencia

social de la frontera colombo – venezolana’. Seminario Internacional Optimizando la respuesta en emergencias desde lo social. CEPAL Santiago. Junio 2016

Vargas Faulbaum, L. H. (2015) ‘Disaster response challenges for social protection systems’, in Cecchini, S., F. Filgueira, R., Martínez, and C. Rossel (eds.) *Towards Universal Social Protection: Latin American Pathways and Policy Tools*. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). November.

Vice-Presidency of the Dominican Republic (2016) Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

Williams, A., T. Cheston, A. Coudouel and L. Subran (2013) Tailoring Social Protection to Small Island Developing States. Lessons Learned from the Caribbean. Social Protection and Labor. Discussion Paper No. 1306. The World Bank.

WFP (2012) Actualización de la Política del PMA en materia de Redes de Seguridad. PMA

WFP (2015) Two minutes on social protection: ending hunger and improving nutrition. WFP

World Bank (2015a) Social protection for the harder road ahead: Containing the social costs of lower growth in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: World Bank Group.

World Bank (2015b) The State of Social Safety Nets 2015. Washington, DC: World Bank.

Zimmerman, J. and K. Bohling. (2014) Helping Ti Manman Cheri in Haiti Offering Mobile Money-based Government-to-Person Payments in Haiti. Washington, D.C.: CGAP

Zuodar, N (2016) Elaboration of an emergency response mechanism to respond to shocks in Haiti as an integral part of a food security-oriented national social safety net programme targeting the extreme poor. WFP and CARE.