

# INTENSIFICATION DES FILETS DE PROTECTION SOCIALE EXISTANTS DANS UNE OPTIQUE D'INTERVENTION HUMANITAIRE

Étude de cas du Productive Safety  
Net Programme en Éthiopie et  
du Hunger Safety Net Programme  
au Kenya

# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>3</b>
<b>ACRONYMES</b>	<b>3</b>
Introduction	4
Partie 1 : analyse du contexte	6
Partie 2 : obstacles et difficultés actuels vis-à-vis de l'intensification, en théorie et en pratique	9
Partie 3 : opportunités et difficultés futures potentielles en matière d'intensification	14
Partie 4 : perspectives d'avenir	21
Références	23
<b>TABLEAUX</b>	
Tableau 1 : le PSNP en un coup d'œil	7
Tableau 2 : le HSNP en un coup d'œil	8
Tableau 3 : changements dans la couverture du PSNP, le niveau et la durée de l'aide (2005–2013)	10
Tableau 4 : comparaison de l'intervention humanitaire de 2011 et de celle associée au mécanisme de financement des risques	13
Tableau 5 : changements dans la couverture, le montant et la durée des transferts, dans le cadre du HSNP	14
<b>ENCADRÉS</b>	
Encadré 1 : objectifs des programmes de protection sociale	19
Encadré 2 : différentes perspectives au sujet des responsabilités envers les travailleurs dans les programmes de travaux publics	20

## COMMENT UTILISER CE RAPPORT THÉMATIQUE

Cette table des matières fournit un lien vers ses pages respectives. Veuillez cliquer sur le bouton en haut à gauche à tout moment pour vous diriger directement vers le contenu de ces pages.



## REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par Rachel Slater and Dharini Bhuvanendra, de l'Overseas Development Institute.

Le Humanitarian Futures Programme, du King's College à Londres, témoigne de sa grande reconnaissance envers le Cash Learning Partnership, le ministère britannique du Développement international et l'Office humanitaire (ECHO), pour lui avoir permis de procéder à cette analyse spéculative portant sur l'avenir des programmes de transfert monétaire. Le Humanitarian Futures Programme souhaite également remercier l'ensemble des conseillers et spécialistes externes qui ont contribué à cette initiative de diverses manières.

Le projet « Les programmes de transfert monétaire sont-ils prêts pour l'avenir ? » a été mené au sein du Humanitarian Futures Programme par Joanne Burke et Lucy Pearson. Simon Bayley, Emma Jowett, Justin Armstrong et le Dr Randolph Kent ont contribué aux principales recherches, au soutien et à la rédaction. Ces rapports ont été édités par Sophie Evans et Charlotte Crabtree.

L'aide humanitaire apportée par l'Union européenne finance des opérations d'aide ciblant des victimes de catastrophes naturelles et de conflits en dehors de l'Union. Cette aide est fournie directement aux personnes dans le besoin, en toute impartialité, sans discrimination en matière d'ethnie, de religion, de sexe, d'âge, de nationalité ou d'affiliation politique.

**Note :** ce document a été élaboré avec le soutien financier de l'Union européenne et du ministère britannique du Développement international. Les idées qui y sont exprimées ne reflètent aucunement l'opinion officielle de l'une ou de l'autre partie ; ces dernières ne sont pas responsables de quelque utilisation que ce soit des informations contenues dans ce document.

## ACRONYMES

TASA	Terres arides et semi-arides
CaLP	Cash Learning Partnership
PTM	Programmes de transfert monétaire
SAP	Système d'alerte précoce
HFP	Humanitarian Futures Programme
HSNP	Hunger Safety Net Programme
ONG	Organisation non gouvernementale
PDV	Point de vente
PSNP	Productive Safety Net Programme
RFM	Risk Financing Mechanism
NU	Nations unies
UNOCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies



## INTRODUCTION

### Le projet

Depuis le tsunami survenu dans l'océan Indien en 2004, le secteur humanitaire présente, dans son ensemble, une tendance graduelle à utiliser les transferts monétaires en tant que modalité de programme, à la fois lors des interventions et du relèvement, dans des contextes de conflit et de catastrophe. Ce projet de recherche, entrepris par le Humanitarian Futures Programme (HFP) en partenariat avec le Cash Learning Partnership (CaLP), s'appuie sur cette dynamique. Il se fonde sur diverses interprétations de l'environnement humanitaire changeant pour présenter une analyse des PTM tels qu'ils pourraient être à l'avenir (en 2025) et évaluer la mesure dans laquelle les PTM et les acteurs impliqués sont *prêts* pour les évolutions du secteur. Les résultats et hypothèses du projet ont pour objet de servir de base au développement d'un programme d'actions tourné vers l'avenir, qui serait conçu sous la direction du CaLP et avec le soutien d'un groupe de spécialistes de domaines pertinents, réunis pour apporter des conseils lors du projet.

La première phase des recherches a permis de produire une analyse des facteurs transformatifs susceptibles d'affecter ultérieurement les actions humanitaires et les tendances potentielles du domaine des programmes de transfert monétaire. Ces facteurs ont ensuite été abordés lors d'une réunion sur l'analyse des tendances<sup>1</sup>. Ils comprennent : l'institutionnalisation des transferts monétaires ; les nouveaux acteurs, partenariats et relations ; l'adoption croissante des PTM par les gouvernements nationaux et l'ampleur grandissante du rôle de ces derniers ; ainsi que les progrès en matière d'innovation et de technologies. La seconde phase du projet s'est attachée à étudier les conséquences de ces tendances pour l'avenir des programmes de transfert monétaire. Elle était axée sur quatre thèmes en particulier, qui ont été identifiés comme indispensables à l'avenir des PTM suite à une consultation avec les acteurs de ces programmes et l'analyse de travaux de recherche existants. Ces thèmes essentiels comprennent : les systèmes de coordination et les PTM ; l'avenir du financement des PTM, l'utilisation des PTM par les gouvernements qui interviennent lors de situations d'urgence nationales ; et les liens potentiels entre les mécanismes de protection sociale et les interventions en situation d'urgence. Cette dernière problématique est l'objet du présent rapport. Un rapport final et transversal fait la synthèse des résultats de la phase 1 et des quatre thèmes de la phase 2 et il dépeint le tableau des PTM qui en émerge dans un paysage humanitaire en rapide évolution.

### Le présent rapport

Ce document se concentre sur le débat actuel chez les acteurs des secteurs humanitaire et du développement, quant à l'utilisation des programmes existants pour mettre en œuvre des interventions en situation d'urgence. Ce point de vue se fonde sur le fait que les programmes de protection sociale existants pourraient permettre de lancer des interventions plus rapides, plus efficaces, mieux coordonnées et donc, optimisées. Cette hypothèse affirme aussi que certaines des distinctions faites habituellement entre les interventions humanitaires et la protection sociale peuvent être moins présentes dans la pratique. C'est le cas de l'idée selon laquelle les interventions humanitaires satisfont des besoins de consommation essentiels à court terme tandis que la protection sociale soutient le développement du capital humain sur le long terme. L'intérêt pour cette possibilité est susceptible de s'accroître, notamment parce que les programmes de protection sociale finiront sans doute par honorer leur engagement envers le socle de protection sociale et envers le principe

---

<sup>1</sup> Voir *Compte-rendu de la réunion sur l'analyse des tendances* : <http://www.cashlearning.org/downloads/Report-from-the-Trend-Analysis-Meeting.pdf>



d'« aucun laissé-pour-compte » dans le programme qui s'établit pour l'après-2015/après-OMD. On recourt de plus en plus aux systèmes de protection sociale<sup>2</sup> pour réaliser des transferts monétaires<sup>3</sup>, notamment à grande échelle, et les pays qui en sont dotés sont susceptibles d'avoir des structures déjà en place pour mieux utiliser le pré-enregistrement, le ciblage et le suivi des bénéficiaires. Néanmoins, il est nécessaire de mieux connaître l'interface entre la protection sociale et l'humanitarisme, par l'étude de l'expérience actuelle, des problèmes et des bonnes pratiques, surtout en ce qui concerne la manière dont les interventions monétaires à court terme peuvent s'aligner sur les dispositifs de protection sociale à long terme. La principale question qu'il convient de poser est la suivante : les filets de sécurité ou programmes de protection sociale à long terme conçus dans un but précis (par ex., la réduction de la pauvreté ou de la vulnérabilité) peuvent-ils servir efficacement à un autre objectif (par ex., une intervention humanitaire) ? Il est aussi important d'étudier le ciblage, le nombre et la localisation des bénéficiaires, afin de comprendre qui l'on cible et si l'on peut accroître le nombre de bénéficiaires. En parallèle, il convient de se pencher sur l'efficacité et le potentiel des nouvelles technologies dans l'administration des programmes de transfert monétaire.

Le présent rapport adopte une approche d'étude de cas afin d'analyser le rôle actuel et potentiel des systèmes de protection sociale dans les interventions humanitaires, la mesure dans laquelle ces mécanismes ont été utilisés pour des interventions en temps opportun à grande échelle, ainsi que les opportunités et difficultés liées à la concrétisation de telles initiatives. L'analyse s'attarde tout particulièrement sur les enseignements tirés de deux programmes de protection sociale majeurs : le Productive Safety Net Programme (PSNP) en Éthiopie, et le Hunger Safety Net Programme (HSNP) au Kenya. L'Éthiopie et le Kenya présentent une expérience en matière de protection sociale, dans une partie de l'Afrique où il existe un fort taux d'intervention humanitaire et où les catastrophes naturelles sont l'une des principales causes de choc. Ces pays reflètent également un grand nombre d'expériences parmi celles vécues dans les pays à faible revenu dotés de capacités limitées pour assurer une protection sociale. Les pays à revenu intermédiaire tels que l'Inde, le Brésil et le Mexique disposent de programmes de protection sociale beaucoup plus vastes et certains, notamment le Mexique, ont été en mesure d'intensifier rapidement cette protection face à des chocs mondiaux. Toutefois, l'équipe chargée des recherches a jugé important de recourir à des études de cas portant sur des pays dotés de moindres capacités, où une aide extérieure était fort susceptible d'être nécessaire en situation d'urgence.

Les écrits utilisés pour cette étude de cas comprennent des documents sur les programmes, des évaluations et des analyses. En outre, des spécialistes des programmes issus des deux pays ont été consultés pour recueillir des informations supplémentaires. Ces deux études de cas apportent des informations importantes concernant les opportunités et difficultés liées aux programmes d'intervention humanitaire existants. Néanmoins, il convient de remarquer qu'ils représentent seulement une très petite partie de l'éventail d'approches vis-à-vis de la protection sociale. Il faut également noter qu'une grande partie des résultats du travail mené en Éthiopie, où le programme met en œuvre différentes combinaisons de transferts alimentaires et monétaires, n'est pas spécifique à ces derniers.

La partie 1 examine le contexte des systèmes de protection sociale dans la Corne de l'Afrique, en particulier le PSNP et le HSNP, ainsi que leurs usages respectifs en situation d'urgence. La partie 2 évalue les obstacles et difficultés actuels vis-à-vis de l'intensification du PSNP et du HSNP en théorie et en pratique. La partie 3 décrit les problèmes et opportunités potentiels liés à une intensification future ; et la partie 4 est tournée vers l'avenir et se penche sur la manière dont les conclusions de cette recherche peuvent être mises en application.

---

<sup>2</sup> La protection sociale est définie de différentes manières par diverses parties prenantes. De manière générale, cette protection englobe une variété d'interventions, des transferts ciblant l'état de pauvreté aux programmes fondés sur une cohorte d'âge tels que les pensions sociales et d'autres formes d'assurance sociale. La protection sociale peut fournir un soutien par le biais de transferts monétaires ou en nature mais elle se distingue des interventions en situation d'urgence par sa longévité. Les filets de protection sociale se situent quelque part entre les interventions en situation d'urgence et la protection sociale de longue durée. Ils sont fréquemment mis en œuvre dans les pays les plus pauvres, où la protection sociale à long terme se voit restreinte par les contraintes financières. Dans la pratique, la protection sociale et les filets de protection sociale correspondent souvent à la même chose mais différentes organisations choisissent une terminologie différente.

<sup>3</sup> Les transferts monétaires sont des transferts (conditionnels ou sans conditions) d'une somme d'argent précise vers un groupe cible. Ils permettent aux bénéficiaires d'acheter les biens correspondant à leur besoins essentiels, entre autres, de la nourriture.



## PARTIE I : ANALYSE DU CONTEXTE

Dans la région de la Corne de l'Afrique, des décennies d'interventions humanitaires régulières, portant surtout sur le climat, ont abouti à un consensus, à la fois parmi les gouvernements nationaux et les bailleurs de fonds. D'après ce consensus, la prévisibilité des crises appelle à une intervention face à l'insécurité alimentaire qui soit plus attendue et à plus long terme que les appels humanitaires lancés de façon annuelle. Les programmes de protection sociale et, en particulier, les programmes de transfert monétaire, sont un mécanisme par le biais duquel il est possible fournir des ressources planifiables, avec trois issues interconnectées possibles :

- répondre aux besoins de consommation immédiats des personnes pauvres ;
- accroître l'aptitude des foyers pauvres ou vulnérables à résister aux chocs ;
- renforcer les actifs des foyers pauvres de sorte qu'ils puissent investir dans des activités de subsistance qui soient plus productives et mieux rémunérées.

Cette théorie fondamentale du changement est au cœur de nombreux programmes de protection sociale de la région. Selon celle-ci, grâce à des transferts réguliers à long terme, les bénéficiaires sont mieux à même d'encaisser les chocs et pressions qu'en revenant à des stratégies d'adaptation nuisibles. Deux exemples particulièrement importants sont le Productive Safety Net Programme (PSNP) en Éthiopie et le Hunger Safety Net Programme (HSNP) au Kenya. Ces deux projets ont été mis en place afin d'apporter une solution alternative dans les situations où la faim était saisonnière ou chronique plutôt qu'imprévisible, et où l'intervention prédominante fondée sur l'alimentation entraînait des inquiétudes au sujet de son inefficacité.

En 2002–2003 en Éthiopie, en raison de la sécheresse, 13 millions de personnes nécessitaient une aide alimentaire d'urgence. Reconnaisant que le système d'appel d'urgence résultait trop fréquemment en l'apport tardif de l'aide alimentaire, le Gouvernement a créé la New Coalition for Food Security et a commencé à étudier des approches alternatives à la lutte contre la faim. Il a porté l'accent sur un système de « filet de sécurité » plus prévisible et durable à la place d'une intervention en situation d'urgence. Cette nouvelle démarche a permis le lancement du PSNP en 2005, avec 5,1 millions de bénéficiaires dans quatre États régionaux : l'Amhara, le Tigray, l'Oromia et la Région des nations, nationalités et peuples du Sud ou SNNPR (voir tableau 1). On a donné accès aux bénéficiaires à six mois de transferts (qui devaient couvrir une carence alimentaire saisonnière) sous forme de nourriture, d'argent ou d'une combinaison des deux, pendant six mois chaque année. Les bénéficiaires aptes à travailler (issus d'environ 80 pour cent des foyers bénéficiaires) ont mené des activités de travaux publics portant par exemple sur la conservation de l'eau et des sols ou la construction de salles de classes et de centres de santé. Dans chaque foyer bénéficiaire, les personnes inaptes à travailler recevaient un « soutien direct » qui n'exigeait pas de travail. Les années suivantes, le PSNP a accru sa couverture et, dans certains lieux où l'insécurité alimentaire était particulièrement grave ou prolongé(e), l'étendue de la couverture et/ou le niveau d'aide financière ont été augmentés (voir tableau 2). La phase 2 du PSNP fonctionnera jusque fin 2014, avec environ 7,5 millions de bénéficiaires. Une nouvelle phase fait actuellement l'objet de négociations.

---

<sup>4</sup>Raisin, 2001 ; Smith et Subbarao, 2003. Nous utilisons ici le terme « filets de sécurité », par opposition à « protection sociale », car ces premiers dominaient les politiques générales et les programmes à cette époque.

TABLEAU I : LE PSNP EN UN COUP D'ŒIL<sup>5</sup>

Résumé du programme	Productive Safety Nets Programme (PSNP)
Lieu	Éthiopie
Organisation de mise en œuvre et partenaires clés	Le Gouvernement et un groupe de bailleurs de fonds qui comprend la Banque mondiale, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le DFID, la Commission européenne, Irish Aid, l'Ambassade du royaume des Pays-Bas, l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et le PAM.
Durée et budget	2005–2014. Budget annuel d'env. 347 millions de dollars américains
Objectif(s) essentiel(s) du programme	Une meilleure situation en matière de sécurité alimentaire pour les hommes et les femmes issus de foyers souffrant d'insécurité alimentaire chronique, dans les <i>woredas</i> qui en sont aussi atteints.
Bénéficiaires ciblés et leur nombre	7,57 millions de bénéficiaires souffrant d'insécurité alimentaire chronique (env. 10 % de la population totale)
Outil(s) de protection sociale utilisé(s)	Transferts monétaires, travaux publics
Autres types de soutien pour les moyens de subsistance	Accès au projet Household Asset Building Programme/à d'autres programmes de sécurité alimentaire
Éléments novateurs	
Intensification possible en temps de crise ? Indices d'utilisation de moyens spécifiques pour une situation de crise ?	Budget de réserve et mécanisme de financement des risques
Principaux enseignements tirés lors de la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des transferts réguliers d'un montant plus élevé ont plus d'impact</li> <li>• Besoin de flexibilité entre les transferts monétaires et alimentaires, suivant le contexte</li> <li>• Le PSNP a un plus fort impact lorsqu'il est mis en œuvre en collaboration avec le Household Asset Building Programme</li> </ul>

Il est important de noter que le programme a évolué au fil des années et que des ajustements ont été nécessaires en réaction à des difficultés imprévues : par exemple, la valeur des coupures transférées était, à l'origine, erronée, d'où des retards de paiement. Le PSNP fonctionne depuis huit ans et l'on pourrait affirmer qu'il lui a fallu tout ce temps pour « trouver la bonne voie ». Cela implique des conséquences dans la mesure où laquelle un programme doit être établi avant qu'il ne soit viable d'y recourir pour lancer une intervention en situation d'urgence.

Le HSNP a débuté au Kenya en 2007 et, en premier lieu, il a fonctionné en tant que programme pilote (sur une échelle croissante). Ses principales caractéristiques liées à la conception et à la mise en œuvre ont été testées jusqu'en 2012 ; il s'agit notamment de divers mécanismes de ciblage (évaluation indirecte des ressources, ciblage fondé sur la communauté et sur l'âge). Le nombre de bénéficiaires visé pour la première phase était de 69 000 foyers de quatre districts des terres arides et semi-arides (TASA), dans le nord du Kenya : Mandera, Wajir, Marsabit et Turkana. Le HSNP aspirait à réaliser des transferts monétaires réguliers et garantis vers ses

<sup>5</sup>Adapté de Slater et al., 2013

bénéficiaires. La phase II, qui a commencé en janvier 2013, a pour but d'atteindre 100 000 foyers parmi les plus pauvres. On observe l'isolement d'une grande partie de la région des terres arides et semi-arides, la présence de marchés réduits et de forts taux de mobilité parmi les bénéficiaires, des arguments qui sont tous utilisés contre les transferts monétaires. Malgré tout, le HSNP a tenté de trouver des technologies alternatives afin de surmonter les difficultés spécifiques à l'économie et à l'implantation géographique. Le HSNP adopte une approche novatrice pour les paiements, grâce à des terminaux de point de vente et à des cartes biométriques. Ainsi, les foyers distincts ne dépendent pas d'un centre unique pour recevoir leurs transferts et le système ne s'appuie pas sur des institutions publiques souvent fragiles et fortement dispersées. Au lieu de cela, les transferts sont réalisés via un système bancaire privé.

**TABLEAU 2 : LE HSNP EN UN COUP D'ŒIL**

Résumé du programme	Hunger Safety Nets Programme (HSNP)
<b>Lieu</b>	Terres arides et semi-arides du Kenya
<b>Organisation de mise en œuvre et partenaires clés</b>	Ministère d'État pour le Développement du nord du Kenya et des autres terres arides, Secrétariat des TASA en collaboration avec des ONG et des partenaires du secteur privé
<b>Durée et budget</b>	2007–2017. 80 millions de livres sterling (DFID), 22 millions de dollars australiens (AusAID).
<b>Objectif(s) essentiel(s) du programme</b>	Réduire l'extrême pauvreté, la vulnérabilité et la faim
<b>Bénéficiaires ciblés et leur nombre</b>	La phase I (2007–2012) visait 66 000 foyers en testant différents mécanismes de ciblage. La phase II (2012–2017) vise à atteindre jusqu'à 400 000 foyers.
<b>Outil(s) de protection sociale utilisé(s)</b>	Transferts monétaires
<b>Autres types de soutien pour les moyens de subsistance</b>	Trois types de ciblage pilotés lors de la phase I : <ul style="list-style-type: none"> <li>• ciblage fondé sur la communauté ;</li> <li>• taux de dépendance ;</li> <li>• pension sociale.</li> </ul> Sans conditions
<b>Éléments novateurs</b>	Usage de la technologie des cartes à puce afin d'accéder et de procéder aux paiements
<b>Intensification possible en temps de crise ? Indices d'utilisation de moyens spécifiques pour une situation de crise ?</b>	Moyens spécifiques prévus dans la seconde phase par l'ajout d'avantages/outils supplémentaires, sans bénéficiaires supplémentaires
<b>Principaux enseignements tirés lors de la mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoin de mettre à l'épreuve des structures de programme différentes telles que l'indexation des paiements selon la taille du foyer et/ou l'inflation</li> <li>• Phase II : processus de ciblage amélioré d'après les enseignements tirés de la phase précédente</li> </ul>
<b>Preuve(s) de réussite du renforcement de la résilience ?</b>	Preuves non concluantes à ce stade. Quelques indices de hausse de la sécurité alimentaire et de la conservation du bétail face à des cycles de sécheresse répétés.



## PARTIE 2 : OBSTACLES ET DIFFICULTÉS ACTUELS VIS-À-VIS DE L'INTENSIFICATION, EN THÉORIE ET EN PRATIQUE

Même si ces deux programmes ont pour but de répondre à des besoins prévisibles, ils ont tous deux le potentiel d'être intensifiés lors d'une crise vu que des éléments d'intensification sont inclus dans leur structure. Au fil du temps, le PSNP s'est appuyé sur deux mécanismes afin de réaliser son intensification lors d'une crise : le financement de contingence et le mécanisme de financement des risques. Le premier faisait partie de la structure d'origine du PSNP, tandis que le second a été introduit lors d'une réorganisation afin de mieux satisfaire les besoins d'urgence. Ces deux instruments ont donné lieu à trois interventions spécifiques : la hausse des sommes transférées ; l'augmentation annuelle de la durée des transferts ; et l'ajout de nouveaux bénéficiaires (voir tableau 3).

### PSNP

Dans la première phase du PSNP (2005–2009), ce programme a eu recours à des fonds de prévoyance en vue de pouvoir s'adapter à des hausses imprévisibles du nombre de bénéficiaires. En théorie, on ne prévoit pas le budget de réserve (soit environ 20 pour cent de la somme totale des transferts) sur une base pluriannuelle mais on le garde à disposition pour des hausses imprévues du nombre de bénéficiaires et pour l'augmentation de la somme des transferts destinés aux bénéficiaires existants. En 2008, des transferts supplémentaires ont été réalisés vers 4,43 millions de bénéficiaires, dans un contexte de sécheresse grave touchant certains des *woredas* (districts) inclus dans le PSNP et de hausse des prix alimentaires. Ces bénéficiaires ont ainsi pu satisfaire leurs besoins de consommation jusqu'à la récolte suivante. L'utilisation d'un financement de contingence au sein du PSNP fait assez souvent face à des obstacles. D'abord, dans la pratique, le nombre de bénéficiaires habituel lié aux foyers en situation d'insécurité alimentaire dépasse souvent les ressources de programme disponibles pour le nombre habituel prévu. Par conséquent, sur le plan régional et sur celui des *woredas*, les fonds de prévoyance sont généralement utilisés pour accroître la capacité à traiter le nombre de bénéficiaires habituel, qu'il y ait ou non une situation de choc particulière (telle qu'une sécheresse, une inflation des prix alimentaires, etc.). Dans certains *woredas*, notamment dans le SNNPR, même avec une utilisation fréquente du budget de réserve, l'enveloppe de ressources destinée au PSNP ne couvre pas le nombre de foyers touchés par des carences alimentaires de trois mois ou plus. Les réserves sont donc partagées, ou réparties entre un plus grand nombre de foyers et, de ce fait, chacun ne reçoit qu'une partie de la somme d'un transfert. On a également utilisé les budgets de réserve en vue d'étendre la période au cours de laquelle les foyers recevaient des transferts, soit pour un temps limité lors d'une année particulièrement difficile, soit en des lieux où les différences de climat impliquent des mois de carence habituellement plus longs qu'ailleurs. Ces budgets ont permis, par ailleurs, d'accroître la valeur des transferts afin de provoquer un impact plus important sur la consommation des foyers. De façon générale, dans la phase I du PSNP, on a eu recours au budget de réserve principalement pour augmenter le nombre habituel de bénéficiaires et non pour faire face à des hausses imprévisibles au niveau des besoins.

**TABLEAU 3 : CHANGEMENTS DANS LA COUVERTURE DU PSNP, LE NIVEAU ET LA DURÉE DE L'AIDE (2005–2013)<sup>6</sup>**

PSNP	Couverture/nombre de bénéficiaires	Sommes transférées et durée (TP = bénéficiaires de travaux publics et AD = bénéficiaires d'une aide directe)
2005	4 838 405	6 birrs/3 kg de nourriture par jour : TP 30 birrs par personne par mois : AD
2006	7 192 072 (en comptant la région de l'Afar et l'intensification dans les régions déjà incluses)	6 birrs/3 kg de nourriture par jour 30 birrs par personne par mois : AD
2007	7 192 372	6 birrs par jour/3 kg de nourriture pendant 6 mois
2008	7 355 043 (en comptant la région Somali) 4,43 millions de bénéficiaires existants ont reçu des sommes plus élevées grâce au budget de réserve	8 birrs par jour pendant 6 mois Prolongation jusqu'à 8 mois
2009	7 574 480 6,42 millions de bénéficiaires existants ont reçu des sommes plus élevées grâce au budget de réserve	10 birrs par jour pendant 6 mois Prolongation jusqu'à 8 mois
2010	<i>Pas de chiffres disponibles</i>	10 birrs par jour pendant 6 mois
2011	7 535 496 prévus 9,6 millions de bénéficiaires au total, dont 6,5 millions en situation habituelle et d'urgence, et 3,1 millions de bénéficiaires supplémentaires grâce au mécanisme de financement des risques	10 birrs par jour pendant 6 mois Prolongation jusqu'à un max. de 9 mois pour les bénéficiaires existants Jusqu'à 3 mois pour les bénéficiaires supplémentaires
2012	7,6 millions (accroissement à 15 <i>woredas</i> supplémentaires dans les zones pastorales)	14 birrs par jour pendant 6 mois
2013	6,9 millions (baisse due à une exclusion de certains foyers du PSNP)	

Par la suite, lors de la phase II, un mécanisme de financement des risques a été intégré au PSNP pour les raisons suivantes. Le budget de réserve avait été alloué en grande partie au nombre de bénéficiaires habituel, et une série d'interventions ponctuelles avait été lancée en réponse à des sécheresses entre 2008 et 2010. En conséquence, un mécanisme amélioré était nécessaire pour permettre une mobilisation rapide de ressources additionnelles pour une situation d'urgence. Le mécanisme de financement des risques a été instauré en 2009 ; il était doté d'un financement de 160 millions de dollars américains disponibles ainsi que de 80 millions pouvant être mobilisés chaque année pour une crise particulière. Ce dispositif dépend d'un système d'alerte précoce déjà établi, qui surveille la situation et déclenche le mécanisme de financement des risques lorsque nécessaire. L'élaboration de plans de contingence a lieu à l'échelle des *woredas* afin d'accélérer la mise en

<sup>6</sup> Adapté de Slater et al., 2013



œuvre lorsque les fonds sont octroyés. L'idée est que les bénéficiaires reçoivent les fonds avant de subir les conséquences les plus graves de la crise, ce qui réduit radicalement le temps généralement nécessaire à une intervention humanitaire.

En 2011, le mécanisme de financement des risques a été déclenché. Une aide a été fournie à 3,1 millions de bénéficiaires supplémentaires, dans les *woredas* du PSNP, qui ont reçu des transferts pendant trois mois. Ces *woredas* ont été définis par les procédures de ciblage du budget de réserve du PSNP, à l'échelle des villages, où l'on effectue un classement (faisant l'objet d'une publication). Cette aide a également prolongé de trois mois la durée des transferts, pour 6,5 millions de bénéficiaires existants. Dans les régions agricoles, les bénéficiaires ont reçu de l'argent, tandis que dans les régions pastorales, ils ont reçu de la nourriture.

Il convient surtout de noter la rapidité de l'aide supplémentaire apportée dans le cadre du PSNP par rapport à la vitesse de mise en œuvre d'un appel humanitaire parallèle. Le mécanisme de financement des risques a été déclenché en août 2011 grâce à des fonds décaissés six semaines après l'enregistrement de la demande. À l'inverse, l'appel humanitaire a duré beaucoup plus longtemps depuis l'évaluation jusqu'au décaissement. L'appel a été lancé en mars 2011, cinq mois après la fin de l'évaluation semi-annuelle. Finalement, en décembre 2011, les contributions à l'appel avaient atteint 94 % de la somme visée (un pourcentage fort crédible), avec des décaissements répartis sur une longue période<sup>7</sup> (voir tableau 4).

Même si, jusqu'ici, le mécanisme de financement des risques n'a été mis en place que dans le cadre du PSNP, il a le potentiel d'être appliqué aux *woredas* exclus du programme (à savoir, ceux qui tendent à subir des pénuries de nourriture passagères et non chroniques), en vue de réduire le délai de mise en œuvre et d'intervention habituellement associés aux appels humanitaires d'urgence. Néanmoins, ce mécanisme dépend actuellement des systèmes administratifs et financiers existants du PSNP, or ces derniers sont uniquement présents au sein des *woredas* inclus dans le PSNP. Il n'y a tout simplement pas de systèmes en place autre part pour utiliser ce dispositif. Il faut toutefois prêter attention à ce qui suit.

*« Étant donné les événements survenus en 2011, il y a également des raisons de croire que le mécanisme de financement des risques, en tant qu'instrument à part entière, pourrait être intensifié dans toute l'Éthiopie afin de couvrir les régions exclues du PSNP dans sa définition actuelle. Le pré-positionnement du financement, des capacités, des institutions, des plans et d'un système fiable d'alerte précoce dans l'ensemble du pays donnerait lieu à une intervention plus rapide et plus efficace que dans le cadre du système actuel. Même sans couverture à l'échelle nationale, le mécanisme de financement des risques constitue l'exemple le plus conséquent d'assurance risque dans un contexte humanitaire en Afrique, et l'expérience de 2011 nous montre qu'il fonctionne<sup>8</sup>. »*

Depuis 2011, le mécanisme de financement des risques du PSNP n'a pas été déclenché mais la structure financière, institutionnelle et administrative reste en place pour parer à cette éventualité. On reste, malgré tout, dans l'incertitude quant à ce qui arriverait en pratique lors d'un scénario où l'Éthiopie subirait de graves chocs d'année en année ; et l'on ne sait pas non plus si une version étendue du mécanisme pourrait être ou serait renouvelée. En conclusion, même si l'on sait que la période allant de l'évaluation à la réalisation des transferts est plus courte grâce à l'utilisation du mécanisme de financement des risques, on ne dispose pas de preuves tangibles du fait que le ciblage de bénéficiaires supplémentaires a permis d'atteindre les personnes les plus touchées par le choc.

---

<sup>7</sup> Hobson et Campbell, 2012.

<sup>8</sup> Ibid.



## HSNP

Au Kenya, il est bien plus ardu de retracer la mesure dans laquelle le HSNP s'est chargé du nombre de bénéficiaires supplémentaire ou dans laquelle il a satisfait les besoins croissants chez les bénéficiaires existants. Même s'il est possible de suivre les changements dans la couverture du programme et d'accroître le montant des transferts, il s'est révélé difficile de détailler la mesure dans laquelle ces derniers pourraient être considérés comme une intervention en situation d'urgence, face à une augmentation prévue du nombre de bénéficiaires, ou à une évolution de la somme transférée visant à uniformiser le niveau d'aide versée par les différents programmes de protection sociale kényans. Cette difficulté est notamment causée par le calendrier du programme, qui débutait en 2008, une année particulièrement inhabituelle.

---

<sup>10</sup> Voir site web du projet HSNP [www.hsnp.or.ke](http://www.hsnp.or.ke) ; Ndoka, 2013

**TABEAU 4 : COMPARAISON DE L'INTERVENTION HUMANITAIRE DE 2011 ET DE CELLE ASSOCIÉE AU MÉCANISME DE FINANCEMENT DES RISQUES<sup>9</sup>**

		2011														
		2010			2011											
		octobre	novembre	décembre	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	
Appel humanitaire de 2011 (districts hors PSNP)						Publication du document des exigences humanitaires	Demandes de financement de l'appel effectuées		Publication de l'évaluation saisonnière semi-annuelle et du document des exigences humanitaires révisé	Demandes de financement de l'appel effectuées : procédures en cours (en décembre 2011, financement des besoins assuré à 94 %)						
Intervention liée au mécanisme de financement des risques en 2011 (districts du PSNP)										Mise en œuvre des transferts d'urgence lorsque les ressources sont disponibles						
														Vérification rapide des besoins	Sommes du mécanisme versées pour 100 % des besoins	
																Transferts liés au mécanisme, par le biais du PSNP

<sup>9</sup> Hobson et Campbell, 2012.

**TABLEAU 5 : CHANGEMENTS DANS LA COUVERTURE, LE MONTANT ET LA DURÉE DES TRANSFERTS, DANS LE CADRE DU HSNP<sup>10</sup>**

HSNP	Couverture/nombre de bénéficiaires	Sommes transférées et durée
2008	Objectif pour la phase I : 300 000 personnes ou env. 60 000 foyers	2 150 shillings kényans par foyer tous les 2 mois
2009		2 150 shillings kényans par foyer tous les 2 mois
2010	52 854 foyers	2 150 shillings kényans par foyer tous les 2 mois
2011		2 150 shillings kényans par foyer tous les 2 mois et jusqu'à 3 000 de septembre à octobre 4 300 shillings kényans par foyer lors d'un transfert unique en juillet/août
2012	496 800 personnes 68 621 foyers	3 500 par foyer tous les 2 mois à partir de mars/avril
2013	Objectif pour la phase II :	

Même si en 2011, le PSNP et le HSNP sont tous deux intervenus face à la sécheresse en intensifiant leur aide, au Kenya, l'intervention a été bien plus limitée. Le HSNP a fourni une aide supplémentaire aux bénéficiaires en doublant le montant transféré (dans le cadre d'un processus de développement planifié), bien que le nombre de bénéficiaires soit resté identique. Au Kenya, on observe des difficultés bien plus importantes au niveau de l'intensification de la protection sociale visant à lancer une intervention en situation d'urgence. Il existe certains facteurs contextuels particuliers, notamment : les problèmes liés à l'intensification dans des régions bien plus isolées et parmi des bénéficiaires nomades/pastoraux ; le caractère assez « inexpérimenté » du HSNP à l'époque ; et le niveau d'engagement du Gouvernement. En dehors de cela, quatre autres facteurs s'avèrent être importants. Premièrement, on ne peut pas étendre si aisément les systèmes de ciblage du HSNP à de nouveaux bénéficiaires. En effet, le HSNP teste divers systèmes en différents endroits et l'on ne sait pas avec certitude lequel serait appliqué pour définir de nouveaux bénéficiaires en situation d'urgence. Deuxièmement, tandis qu'en Éthiopie, le PSNP est de loin le plus vaste programme de protection sociale, au Kenya, le HSNP ne forme qu'une partie de la stratégie générale de protection sociale du Gouvernement. Ainsi, il côtoie plusieurs autres programmes en développement tels que les transferts monétaires destinés aux orphelins et aux enfants vulnérables, ou les pensions sociales. Troisièmement, il est prévu de créer un Fonds national de prévoyance pour la sécheresse et les catastrophes mais ce dernier n'est pas encore opérationnel. Aussi, les plans pour un système d'alerte précoce ne sont pas entièrement détaillés et le mécanisme déclencheur n'est donc pas en place. Pour finir, compte tenu des différentes façons dont l'ensemble des programmes de protection sociale kényans est ciblé, l'instauration d'un mécanisme de financement des risques doté de critères spécifiques pour la mobilisation des ressources d'urgence et coordonné dans plusieurs secteurs sera plus difficile qu'en Éthiopie. La conséquence pour d'autres pays qui font face à des crises humanitaires, même ceux dotés d'un système de protection sociale déjà en place, est que l'intensification du mécanisme de financement de risques n'est pas automatique ni particulièrement simple. Nous reviendrons sur ce point dans la prochaine section.

### PARTIE 3 : OPPORTUNITÉS ET DIFFICULTÉS FUTURES POTENTIELLES EN MATIÈRE D'INTENSIFICATION

L'expérience du PSNP et du HSNP est limitée mais les études de cas sur ces programmes apportent des perspectives quant au potentiel d'utilisation des programmes de protection sociale existants pour des

<sup>10</sup> Voir site web du projet HSNP [www.hsnp.or.ke](http://www.hsnp.or.ke) ; Ndoka, 2013

interventions supplémentaires en situation d'urgence, et quant aux difficultés associées. On aborde ci-dessous les enseignements tirés en les classant dans quatre catégories :

- nombre de bénéficiaires ;
- pré-requis ;
- coordination ;
- motivations, principes et procédures.

### Nombre de bénéficiaires

En ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, l'une des principales difficultés liées à l'utilisation de programmes de protection sociale existants est la question de savoir si les bénéficiaires de ces derniers présentent des caractéristiques distinctes des bénéficiaires affectés par un quelconque type de situation d'urgence. Une revue documentaire portant sur les interventions en réponse à la crise du carburant, de la nourriture et des finances (dite crise du « Triple F ») en 2007–2009<sup>11</sup> a conclu que les systèmes d'assistance sociale existants ne forment pas forcément une très bonne base pour les interventions en temps de crise, étant donné les différents nombres de bénéficiaires et les diverses contraintes d'aide. Il convient de détailler cet argument et de se demander ce que nous enseigne l'expérience liée au HSNP et au PSNP.

Selon McCord (2013), vu les diverses caractéristiques des personnes en situation de pauvreté chronique, qui sont éligibles à une aide apportée par des outils en place, et des nouveaux pauvres<sup>12</sup>, qui ne sont pas susceptibles d'être éligibles, il peut s'avérer difficile de satisfaire les besoins des deux catégories lors de la conception de programmes en réponse à des chocs. Le type de choc et sa localisation ont donc une importance. Cet argument provient du travail axé sur les chocs financiers lors desquels les membres du groupe visé par l'aide d'urgence tendent à se situer principalement dans les zones urbaines et comprennent des travailleurs des secteurs formel et informel. En ce qui concerne les chocs liés à la production alimentaire, notamment ceux causés par une sécheresse, les listes de bénéficiaires peuvent se chevaucher, comme dans le cas du HSNP lorsqu'on a estimé nécessaire de doubler l'aide apportée aux bénéficiaires existants, en 2011. Cependant, en cas de chocs liés aux prix alimentaires, les impacts peuvent être plus fortement ressentis dans les zones urbaines. En clair, il est impossible de recourir à un programme rural existant afin de lutter contre un choc dont l'effet est surtout ressenti dans des zones urbaines.

Ainsi, la difficulté mise en exergue par McCord s'avère être moins problématique dans le cas du PSNP et du HSNP qu'elle ne pourrait l'être pour d'autres programmes (tels que des pensions sociales) lorsque le choc est une catastrophe naturelle ou un choc lié à la production alimentaire. En effet, dans le cadre du PSNP et du HSNP, on peut logiquement s'attendre à des bénéficiaires similaires en cas de faim saisonnière ou chronique et en cas d'urgence. Le HSNP fonctionne dans un lieu assez discret comprenant peu de zones urbaines étendues et il rencontre peu de situations où le type de choc est susceptible d'être très différent et donc, de nécessiter un autre genre d'intervention. Dans les *woredas* inclus dans le PSNP, on tend à observer des taux peu élevés d'urbanisation et d'emploi dans le secteur formel, ce qui protège les foyers au moins en partie contre les effets des chocs financiers mondiaux plus généraux.

Lorsque la crise est ressentie par tous, quel que soit l'âge ou la catégorie sociale, il ne sera pas particulièrement utile de s'appuyer sur les programmes de protection sociale qui ciblent des groupes précis, tels que les personnes âgées et les orphelins, pour atteindre les bénéficiaires souhaités lors d'une intervention humanitaire. Par exemple, en l'absence de preuves selon lesquelles les foyers comprenant des personnes âgées sont affectés de façon bien plus négative par une inondation ou une sécheresse que ceux qui n'en incluent pas, et à moins que tous les foyers n'en comprennent, il est peu probable que l'on atteigne les personnes les plus

---

<sup>11</sup> Il faut également noter que les acteurs humanitaires ne considèrent généralement pas la crise financière comme un choc humanitaire. Nous reviendrons aux différents aspects de ce qui constitue une « crise » ou un « choc » ci-dessous.

<sup>12</sup> Les nouveaux pauvres sont ceux qui ont perdu leur emploi suite au ralentissement économique dû à la crise et touchant les postes du secteur formel.



affectées par un choc en utilisant le critère de l'âge pour le ciblage. Les possibilités sont plus conséquentes dans le cas de programmes tels que le PSNP et le HSNP, qui cherchent à cibler les personnes les plus pauvres et souvent les plus vulnérables aux effets de chocs covariants (connexes) ; ces dispositifs sont donc mieux placés pour toucher les personnes les plus susceptibles d'être affectées par une crise humanitaire. Néanmoins, une analyse plus poussée et un plus vaste éventail d'études de cas seront nécessaires pour comprendre comment le type de choc auquel font face les foyers affecte la possibilité d'utiliser les programmes de protection sociale existants pour des interventions en situation d'urgence.

### Pré-requis

Une série de pré-requis est nécessaire pour que l'on puisse s'appuyer sur les programmes de transfert monétaire afin de mettre en œuvre une intervention en situation d'urgence. La première condition est de s'assurer que les transferts monétaires sont adaptés à tout contexte donné. Lorsque l'on est en présence de systèmes limités pour distribuer l'argent, il peut être préférable, pour une question de faisabilité et d'efficacité par rapport aux coûts, d'opter pour des modalités alternatives, y compris la nourriture. Par exemple, on peut recourir à un programme d'alimentation à l'école. Le pouvoir d'achat conféré par les transferts monétaires est à définir. Il vaut mieux indexer ceux-ci aux prix alimentaires sur les marchés afin de garantir que les bénéficiaires peuvent systématiquement accéder à une quantité de nourriture adéquate malgré des prix fluctuants. Toutefois, dans la pratique, l'indexation ne peut pas être illimitée. En Éthiopie, en 2008, le prix alimentaires de base a augmenté d'environ 300 à 350 % par rapport aux prix de 2006, ce qui a affaibli la valeur réelle du transfert monétaire et rendu nécessaire de combiner de l'argent à de la nourriture ; en effet, il était impossible de s'attendre à ce que l'argent suive l'inflation des prix. Le HSNP a doublé la somme des transferts vers les bénéficiaires existants en réponse à la sécheresse de 2011, ce qui était nécessaire afin de satisfaire leurs besoins immédiats. Malgré l'importance de s'assurer qu'une intervention monétaire est pertinente, le fait de fonder les interventions en situation d'urgence sur des programmes de protection sociale existants peut contribuer à intégrer une approche privilégiant l'argent (plutôt que la nourriture) : ces programmes tendent effectivement à rencontrer une moindre opposition ou réticence à distribuer de l'argent (contrairement à la nourriture) par rapport aux programmes d'urgence.

En Éthiopie, quatre pré-requis à une intensification efficace ont été définis par Hobson et Campbell :

- une alerte précoce ;
- des plans de contingence ;
- un financement d'urgence ;
- des institutions et des capacités.

L'exemple de l'Éthiopie montre que les programmes de protection sociale existants ont le potentiel d'intensifier leur échelle lors d'une situation d'urgence bien plus rapidement que les systèmes humanitaires existants, du moment que les pré-requis nécessaires sont en place. Néanmoins, le cas éthiopien est inhabituel et, dans d'autres pays, les pré-requis sont rarement respectés. Par exemple, dans le cadre de systèmes humanitaires, les évaluations des besoins sont menées une fois que les effets d'une crise se sont manifestés, de sorte que l'alerte précoce est rarement donnée suffisamment à l'avance. De même, le délai entre les évaluations des besoins, un appel de fonds et la mobilisation des ressources qui suit peuvent constituer une contrainte majeure<sup>13</sup>. La difficulté n'est pas seulement d'évaluer si l'on peut étendre le système entier mais aussi de garantir que l'argent se situe sur des comptes bancaires assignés à cette fin et qu'il est prêt à être transféré.

### Coordination

Les pré-requis définis par Hobson et Campbell attirent l'attention sur une plus grande variété d'accords institutionnels et financiers qui s'avèrent nécessaires. L'expérience tirée du Kenya et de l'Éthiopie montre

---

<sup>13</sup> Hobson et Campbell, 2012





que les transferts monétaires peuvent être un outil utile et qu'on peut les intensifier, mais cela uniquement si des données sont disponibles au sujet des personnes dans le besoin, si les mécanismes sont en place pour réaliser les transferts et si des ressources supplémentaires sont disponibles (et pré-positionnées). Afin que tous ces éléments soient en place, il est essentiel qu'une coordination existe entre toutes sortes d'acteurs. Toutes les formes de coordination suivantes sont importantes : la coordination intra-organisationnelle (entre différentes parties d'organisations bilatérales), inter-organisationnelle (par exemple entre différentes parties des Nations unies), intra-ministérielle (entre des directions au sein d'un ministère) et inter-ministérielle (entre des ministères), gouvernementale, ainsi que celle entre une organisation et un gouvernement.

Les études de cas sur le HSNP et le PSNP suggèrent qu'il est plus simple de réaliser une intensification verticale (par des transferts plus volumineux ou de plus longue durée) vers des bénéficiaires existants plutôt qu'une intensification horizontale (vers de nouveaux bénéficiaires), surtout dans les zones non dotées de systèmes de ciblage et de distribution. Comme indiqué ci-dessus, tandis que le PSNP a été en mesure d'intensifier son action en termes de nombre de bénéficiaires, en réponse à la sécheresse de 2011, cela n'a pas été le cas du HSNP. Malgré tout, dans la phase II du PSNP, l'ensemble des foyers dans les quatre districts ciblés ont été enregistrés (et environ un quart ont reçu le transfert), ce qui signifie que leur degré de pauvreté est consigné et que les informations sont disponibles pour d'autres programmes potentiels. Ces données peuvent donc être utilisées en cas de situation d'urgence humanitaire. Cela souligne l'importance de disposer de données adéquates au sujet d'indicateurs de pauvreté en vue de renforcer l'intervention. Selon l'Independent Evaluation Group de la Banque mondiale :

*« Les transferts monétaires manquent de flexibilité institutionnelle au niveau du processus d'admission et d'informations de gestion afin d'absorber rapidement des foyers qui sont dotés de caractéristiques liées à la pauvreté différentes de celles que présentent les foyers souffrant de pauvreté chronique, cible traditionnelle des programmes<sup>14</sup>. »*

Ainsi, il doit déjà exister des évaluations plus générales de la pauvreté ou un classement communautaire des richesses en dehors des listes de bénéficiaires ciblés. Toutefois, que se passe-t-il si les systèmes de ciblage géographique font partie d'un système de ciblage et que le choc survient hors des lieux compris dans les programmes de protection sociale existants ? Dans le cas du PSNP, le programme est d'abord ciblé géographiquement puis il se fonde sur le classement communautaire des richesses. Même dans les *woredas* du PSNP, on compte des villages qui reçoivent une aide monétaire et d'autres qui n'en reçoivent pas. Hobson et Campbell suggèrent qu'à l'avenir, la priorité sera de trouver une solution pour la manière dont un mécanisme de financement des risques adapté au contexte pastoral de l'Éthiopie pourrait être instauré, et pour l'utilisation de tels mécanismes hors des districts du PSNP. Cela exigerait de disposer d'un certain type de classement des richesses ou de l'insécurité alimentaire à l'échelle des *woredas* et/ou des *kebeles* dans toutes les régions de l'Éthiopie, et non pas uniquement dans les *woredas* compris dans le PSNP. Ce programme apporte une compréhension importante des limites de la mise en œuvre de l'extensibilité en temps de crise dans les pays où les programmes de protection sociale existants font l'objet d'un ciblage géographique :

*« Toute intervention humanitaire qui essaie d'utiliser les systèmes administratifs et financiers existants du PSNP doivent donc tenir compte de cela. En effet, le groupe cible lors d'une situation d'urgence humanitaire peut ne pas suivre le même ciblage géographique que celui établi par les programmes de protection sociale. Il n'est pas vraiment possible d'effectuer un nouveau ciblage à grande échelle dans un contexte d'urgence<sup>15</sup>. »*

<sup>14</sup> McCord, 2013

<sup>15</sup> Ibid.



L'expérience du PSNP nous informe néanmoins d'un autre élément au sujet des opportunités. Elle nous montre ce que l'on peut accomplir lorsqu'il existe un processus de coordination qui fonctionne bien, ainsi que des liens étroits avec divers ministères du gouvernement.

Cette expérience a fourni assez peu d'informations sur l'intensification des programmes de protection sociale existants dans le but de lancer une intervention en situation d'urgence. Malgré cela, elle apporte quelques enseignements importants au sujet de caractéristiques spécifiques liées à la structure et à l'utilisation de technologies nouvelles ou alternatives pour mettre en œuvre des transferts monétaires. Le HSNP a piloté l'utilisation de nouvelles technologies qui ont considérablement simplifié et accru la rapidité d'envoi des transferts vers les bénéficiaires. Un réseau d'agents d'Equity Bank a adopté des terminaux de point de vente biométriques, ce qui rend les paiements fiables et sécurisés. D'autres technologies appliquées dans des zones rurales du Kenya (notamment la plateforme M-PESA) constituent un autre exemple de la façon dont on peut renforcer les programmes de transfert monétaire. Dans le cas du HSNP, il est important de remarquer que les transferts dépendent de cartes biométriques. La collecte de données biométriques, la production de cartes et leur distribution aux populations bénéficiaires nécessite des mois et non des semaines. C'est pourquoi cette méthode constitue une contrainte qui limite la vitesse à laquelle on peut ajouter des bénéficiaires aux programmes existants.

### **Alignement des objectifs, des motivations et des principes**

Il convient de faire trois remarques essentielles quant à la mesure dans laquelle les objectifs, motivations et principes qui meuvent les acteurs humanitaires et du développement sont en phase ou divergent, et quant aux tensions ou opportunités ultérieures auxquelles cela peut donner lieu.

**Premièrement**, voici un cadre de travail fréquemment utilisé pour illustrer les divers objectifs des programmes de protection sociale, proposé par Devereux and Sabates-Wheeler (voir encadré 1). La distinction précisée par ce cadre est pertinente ici parce que les programmes humanitaires tendent à se concentrer sur des objectifs de protection et de prévention plutôt que de promotion ou de transformation. En d'autres termes, les interventions humanitaires visent généralement à protéger les besoins de consommation essentiels des foyers et à empêcher ces derniers d'adopter des stratégies négatives en réaction à des chocs. Ces actions n'ont pas pour but de favoriser la réduction de la pauvreté ni de transformer des institutions qui, autrement, donneraient un accès inéquitable aux ressources et opportunités sociales et économiques. Les acteurs humanitaires sont également susceptibles de se concentrer beaucoup moins sur l'intervention face à des chocs moins graves et à évolution plus lente qui touchent la consommation des foyers, en particulier ceux liés aux crises financières, tels que le chômage, l'inflation ou les hausses des prix alimentaires. Les priorités ou l'attention de différents acteurs peuvent donc diverger. Hobson et Campbell suggèrent qu'un « changement de modèle concernant la manière dont la communauté humanitaire perçoit les crises humanitaires à évolution lente » s'avère nécessaire.

La protection sociale transformative peut également viser à modifier les fondements de certains régimes de pouvoir spécifiques, à lutter contre l'exclusion sociale et la marginalisation, à renforcer la cohésion sociale ou à consolider les relations entre l'État et les citoyens. Ces objectifs sont hautement politiques. Les organisations d'aide humanitaire œuvrent souvent en dehors des systèmes gouvernementaux nationaux et d'aucuns affirment qu'elles affaiblissent parfois la capacité des gouvernements à intervenir face aux catastrophes (Harvey, 2009). Quant aux programmes de protection sociale, ils visent au contraire à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements. Étant donné l'engagement des acteurs humanitaires à respecter la neutralité et l'impartialité, il peut leur être difficile d'opérer dans un environnement de programmes qui est dirigé, au moins en partie, par des motivations politiques ou qui a des conséquences politiques. Par exemple, en 2010, Human Rights Watch a déclaré que le ciblage du PSNP dépendait d'un soutien envers des partis politiques. Compte tenu du rôle central des gouvernements nationaux dans la conception de programmes de protection sociale, il est inévitable que des motivations politiques influencent les caractéristiques de structure, telles que la sélection des bénéficiaires (ciblage) ; cela compromet donc un contenu de programme qui serait réellement fondé sur les besoins. Les acteurs humanitaires peuvent se retrouver en mauvaise posture lorsqu'ils travaillent au sein de programmes gouvernementaux.

## ENCADRÉ I : OBJECTIFS DES PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALES<sup>16</sup>

Devereux et Sabates Wheeler (2004) classent les objectifs des politiques et programmes de protection sociale en objectifs protecteurs, préventifs, transformatifs et de promotion, ou en une association de plusieurs de ces objectifs. Cette association permet aux foyers de mieux gérer la vulnérabilité et les risques, et de s'y adapter ; en outre, ils peuvent ainsi combler le fossé entre leurs besoins de consommation immédiats et les investissements stratégiques à plus long terme qui leur permettent de gagner leur vie<sup>17</sup>.

Une protection sociale protectrice implique le plus souvent des transferts monétaires ou en nature, ou bien une dispense de frais afin de garantir que les besoins essentiels de consommation (liés par ex. à l'alimentation et à la santé) sont satisfaits, ce qui atténue l'état de pauvreté chronique ou passagère.

Une protection sociale préventive a recours à des dispositifs d'assurance tels que des pensions, ou à des mécanismes de mise en commun des risques tels qu'une assurance maladie et chômage, ceci afin d'empêcher la baisse du niveau de vie lors de crises ou de périodes moins productives du cycle de vie. Les mesures protectrices, au même titre que les mesures préventives, peuvent aider les foyers à éviter, en temps de crise, les stratégies d'adaptation négatives<sup>18</sup> telles que la vente de biens de production ou le retrait des enfants de l'école.

Une protection sociale de promotion peut inclure des transferts productifs, des assurances et des dispositifs de crédit, des interventions sur le marché du travail, des investissements dans des actifs publics et l'accès à l'éducation ou à l'acquisition de nouvelles compétences. Les foyers économiquement vulnérables et ceux en situation de pauvreté passagère ont ainsi en main les éléments de base pour investir de manière plus sûre dans un capital humain et dans des moyens de subsistance, ce qui mène à une productivité et un revenu plus élevés.

Une protection sociale transformative vise à modifier les lois, politiques et/ou pratiques discriminatoires qui résultent en un accès inégal aux ressources sociales et économiques, ainsi qu'aux opportunités. Ce type de protection comprend, par exemple, des approches vis-à-vis de la protection sociale qui sont fondées sur les droits, telles que des dispositifs de garantie d'emploi, la redistribution de terres aux personnes pauvres ou aux groupes marginalisés, le contrôle des prix, ou encore la protection de l'héritage ou des droits des femmes en matière d'emploi. Dans ce document, nous concentrons notre attention sur la protection, la prévention et la promotion parce que les programmes que nous étudions présentent peu d'objectifs de transformation.

<sup>16</sup> Slater et al., 2013

<sup>17</sup> IFAD et al., 2010

<sup>18</sup> Les stratégies d'adaptation négative sont celles que l'on utilise pour satisfaire ses besoins essentiels. Elles témoignent toutefois d'un échec d'adaptation parce qu'elles se fondent sur des activités aux effets négatifs à long terme. Ces activités « fragilisent les moyens de subsistance futurs, la dignité ou la santé nutritionnelle, elles accroissent la vulnérabilité à long terme ou bien elles sont illégales ou non acceptables sur le plan social ». (UNHCR, 2004). Il n'existe pas de définition qui délimite précisément les stratégies d'adaptation négative (voir ci-dessous). Références : UNHCR/WFP 2004 Joint Assessment Guidelines (dont présentation d'outils et de ressources). Genève/Rome.



**Deuxièmement**, un débat assez récent au sujet du Cash Learning Partnership souligne davantage le fait que les acteurs humanitaires et sociaux peuvent percevoir très différemment leurs responsabilités envers les bénéficiaires (encadré 2). L'exemple présenté dans l'encadré montre que certains acteurs humanitaires ne pensaient pas que leurs activités (programmes de travaux publics) étaient ou devraient être soumis aux directives ou à la législation nationales sur le droit du travail, ou bien aux conditions générales en matière d'emploi. L'enseignement à en tirer est qu'il faut se méfier de l'hypothèse selon laquelle les acteurs humanitaires et de protection sociale ont des objectifs, des motivations, des règles et des procédures communs. Cela s'applique au sein du gouvernement, parmi les organisations bailleuses et les ONG.

**Troisièmement**, vu les différences de ligne directrice définies ici, il sera également important de trouver le bon équilibre de ressources pour les programmes habituels et ceux menés en situation d'urgence. On ne peut pas attendre des organisations qu'elles mettent automatiquement de côté les priorités qui leur sont propres pour parvenir à cet équilibre. En Éthiopie, le mécanisme de financement des risques bénéficie de fonds assignés par des bailleurs de fonds spécifiques. À l'heure actuelle, on ne sait toujours pas avec certitude si l'affectation des fonds protégera l'existence de la capacité à intervenir face à une situation d'urgence. On ne sait pas non plus si elle impliquera que des bailleurs de fonds spécifiques pourraient ébranler le soutien aux bénéficiaires à vie et le principe fondamental consistant à sauter du « manège » des appels d'urgence<sup>19</sup>, en ne finançant que le RFM. Il semble y avoir actuellement la possibilité de trouver un équilibre adéquat entre les bénéficiaires à long terme et ceux liés à une situation d'urgence, plutôt qu'un risque que le PSNP revienne au mode précédent d'intervention en cas d'urgence. Par ailleurs, les bailleurs de fonds qui ont assigné des ressources au mécanisme de financement des risques ont fourni des ressources monétaires plutôt que de s'engager à apporter une aide alimentaire.

## ENCADRÉ 2 : DIFFÉRENTES PERSPECTIVES AU SUJET DES RESPONSABILITÉS ENVERS LES TRAVAILLEURS DANS LES PROGRAMMES DE TRAVAUX PUBLICS

En juin 2012, la question suivante concernant les activités d'argent contre travail a été publiée dans le groupe de discussion du CaLP :

*« Quel statut ont les personnes qui travaillent pour une quelconque organisation, dans le cadre d'un dispositif d'argent contre travail ? Ce ne sont ni des employés ni des travailleurs occasionnels (aucun contrat ne les lie à l'organisation) mais ils sont néanmoins rémunérés pour leur travail. Qui couvre donc l'assurance maladie et qui est responsable en cas d'accident du travail ? Les organisations sont-elles au fait de la législation nationale qui régit les embauches ? Considère-t-on l'argent contre travail comme une parenthèse au milieu des normes ? Pourrait-on considérer les travailleurs embauchés selon ce système comme faisant partie de l'organisation ? Devraient-ils alors respecter le code de conduite de celle-ci ? L'une des organisations avait-elle tiré des enseignements qui permettent de s'assurer que le droit international du travail est respecté, même en contexte d'urgence ? Toutes ces questions sans réponse ont une conséquence directe sur les politiques de ressources humaines de chaque organisation, n'est-ce pas ? Il convient au moins de faire en sorte que nos collègues du service des ressources humaines comprennent les activités d'argent contre travail et l'acceptent comme des activités consolidées, et qu'ils promeuvent des directives internes à ce sujet. »*

<sup>19</sup> Raisin, 2001

Les réponses à cette publication ont été variées et de fermes résolutions visant à proscrire le travail des enfants ainsi qu'à garantir la santé et la sécurité au travail ont été formulées. Toutefois, on a évoqué d'autres points de vue qui suggèrent de fortes divergences d'approche entre les organisations humanitaires qui cherchent à sauver des vies de façon immédiate et les acteurs de développement pour qui il est essentiel de respecter les droits et la législation gouvernementale du travail. Voici l'un de ces points de vue :

*« L'argent contre travail n'est pas un dispositif d'emploi. C'est un outil qui dépend des " programmes fondés sur l'argent " et qui vise à permettre aux personnes de gagner de l'argent dans un contexte humanitaire. Par conséquent, l'argent contre travail n'est pas soumis à la législation liée au travail élaborée par le gouvernement local. »*

Cette affirmation suggère que, d'une certaine manière, les directives qui régissent les programmes de transfert monétaire d'urgence se situent en dehors des procédures et règles appliquées aux autres programmes et que la responsabilité envers les bénéficiaires est différente. Cela indique qu'il peut s'avérer plus difficile de mettre en relation les programmes de transfert monétaire en situation d'urgence avec les programmes existants que ne l'affirment certains discours.

## PARTIE 4 : PERSPECTIVES D'AVENIR

Les études de cas présentées ici apportent des informations modestes mais utiles quant à la mesure dans laquelle on peut recourir aux programmes de protection sociale afin de mettre en œuvre une intervention humanitaire ou de transfert monétaire en situation d'urgence. Trois recommandations ou messages techniques essentiels revêtent une importance particulière.

- Le type et le lieu du choc ont une importance et les acteurs humanitaires doivent mieux les connaître. Dans certains cas, en particulier lorsque les chocs empiètent sur les bénéficiaires et la situation géographique propres à des programmes de protection sociale existants, ces derniers ont le potentiel de renforcer les programmes lancés en situation d'urgence. La meilleure occasion se présente dans les zones rurales où la protection sociale intervient en cas de déficits alimentaires chroniques et saisonniers (le HSNP et le PSNP en sont tous deux de bons exemples). Lorsque le choc survient dans un contexte différent, par exemple dans des zones urbaines, en cas de crise financière ou de récession, ou lorsque les programmes existants sont ciblés suivant des catégories sociales ou des cohortes d'âge, il sera probablement bien plus difficile d'atteindre des personnes touchées par des chocs.
- Au moment d'envisager la possibilité d'utiliser des programmes de protection sociale existants afin de mettre en œuvre une intervention humanitaire, les acteurs doivent établir si les pré-requis essentiels sont en place. Il est possible de renforcer des programmes de protection sociale existants uniquement lorsqu'ils ont une vaste couverture et qu'ils sont bien établis<sup>20</sup>, et lorsque la structure financière et administrative d'alerte précoce, d'élaboration de plans de contingence et de pré-positionnement de ressources est en place. Tandis que le PSNP répond à ces critères, ce n'est pas le cas du HSNP dans sa phase actuelle. De même, des systèmes de ciblage ou de classement des richesses doivent également être en place ; autrement, les interventions en situation d'urgence risquent de créer, à l'échelle des villages, des niveaux ou des couches de ciblage pouvant prêter à confusion.

<sup>20</sup> McCord, 2013



- Les différences d'objectifs, de priorités et de règles opérationnelles entre divers acteurs doivent être reconnues sur le plan de leurs structures. Les organisations humanitaires peuvent se retrouver à fonctionner selon un système aux processus, procédures, règles et principes différents. C'est le cas du travail avec des gouvernements dont la visée et les objectifs de protection sociale sont clairement politiques ou alignés sur une position politique.

Voici deux recommandations ou enseignements plus généraux.

- Tous les acteurs doivent réfléchir (bien plus prudemment que cela n'a été le cas jusqu'à maintenant) aux opportunités et difficultés associées à la mise en relation des interventions en situation d'urgence avec les programmes de protection sociale existants.
- En lien avec cela, les acteurs ne doivent pas perdre de vue leurs attentes concernant la protection sociale ; ils doivent reconnaître que les pays qui reçoivent le plus d'aide humanitaire sont susceptibles d'être en retard de plusieurs années, voire de plusieurs décennies, pour ce qui est de l'instauration de programmes de protection sociale qui pourraient être utilisés pour permettre une intervention humanitaire.

Le fait d'arriver à une réflexion plus nuancée, qui s'inscrit dans la réalité pratique des programmes de protection sociale au sein des pays, peut être plus facile à dire qu'à faire. On pourrait aisément suggérer des actions qui induisent des recherches approfondies et il existe sans aucun doute une longue série de questions sur lesquelles les recherches pourraient être (et sont déjà, dans certains cas) fondées, notamment les suivantes.

- Lesquels sont le plus efficaces par rapport aux coûts : les programmes de protection sociale développés pour couvrir des besoins d'urgence ou les programmes de transfert monétaire mis en œuvre en partant de zéro ? Par exemple, les données issues du déclenchement du mécanisme de financement des risques en Éthiopie en 2011 nous montrent que les ressources nécessaires aux transferts monétaires étaient de 998 478 000 birrs éthiopiens (58 734 000 dollars américains) et que les coûts de gestion et d'administration étaient de 78 442 080 birrs (4 150 000 dollars), soit environ 7 % du budget total. Quel est le rapport entre ces 7 % et les coûts d'administration des programmes de transfert monétaire d'urgence ?
- Dans quelle mesure l'expérience vécue dans le cadre du mécanisme de financement des risques du PSNP peut-elle être reproduite dans d'autres pays ?
- Quels exemples peut-on observer pour ce qui a trait au renforcement rapide de programmes de protection sociale qui pourraient contribuer à une évaluation des besoins plus rapide et plus succincte, ainsi qu'à des calendriers plus courts pour les appels humanitaires ?
- Quelle est l'étendue des possibilités d'utilisation des programmes de protection sociale existants pour une intervention humanitaire limitée aux pays à revenu intermédiaire où les capacités sont plus importantes ? Et peut-on nommer d'autres exemples parmi les pays à faible revenu, notamment ceux qui reçoivent le plus d'aide humanitaire ?

Malheureusement, il existe quelques contraintes majeures à l'utilisation de l'expérience et de preuves empiriques pour permettre de progresser. Dans la pratique, il peut simplement y avoir trop peu d'occurrences pouvant faire l'objet de recherches, au sujet de l'utilisation de programmes de protection sociale pour des interventions en situation d'urgence dans des pays à faible revenu. Même dans des pays plus riches qui engagent des dépenses humanitaires très élevées et qui disposent de programmes de protection sociale à grande échelle (comme l'Indonésie, le Pakistan et l'Irak), on observe une faible expérience liée à l'utilisation de ces programmes pour des interventions en situation d'urgence et l'on conduit peu d'expériences dans ce domaine. Pour le moment, il sera important de rechercher des opportunités de tirer des enseignements à partir des tentatives visant à utiliser des programmes de protection sociale de cette façon, à mesure qu'elles sont concrétisées.

## RÉFÉRENCES

- Devereux, S. et Sabates-Wheeler, R. *Transformative Social Protection. IDS Working Paper 232*. Brighton : Institute of Development Studies, 2004.
- Harvey, P. *Towards Good Humanitarian Government: The role of the affected state in disaster response*. Report 19. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2009.
- Hobson, M. et Campbell, L. *How Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP) is responding to the current humanitarian crisis in the Horn*. Humanitarian Exchange Magazine [en ligne], 2012, 53. Disponible sur : <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-53/how-ethiopias-productive-safety-net-programme-psnp-is-responding-to-the-current-humanitarian-crisis-in-the-horn>
- Human Rights Watch *Development without Freedom: How aid underwrites repression in Ethiopia* [en ligne]. 2010. Disponible sur : <http://www.hrw.org/node/93605>
- IFAD et al. *Rural Poverty Report 2011*. Rome: International Fund for Agricultural Development, 2010
- McCord, A. *ODI Shockwatch: Review of the literature on social protection shock responses and readiness*. Londres: Overseas Development Institute, 2013.
- Ndoka, C. *Hunger Safety Net Programme: Past, Present and Future (2008-2017)*. Nairobi : Secrétariat du HSNP, 2013.
- Raisin, J. *Beyond the Merry-Go-Round to the Relief-Development Continuum: Prospects for Linking USAID Relief and Development Resources in Amhara National Regional State (ANRS)*. Addis Ababa: USAID, 2001.
- Slater, R., Levine, S., Holmes, R., et Bhuvanendra D. *Achieving resilience through social protection: A programme documentation review of five social protection programmes in Africa*. Document non publié destiné à AusAID, 2013.
- Smith, W. et Subbarao, K. *Safety nets versus relief nets: Towards a medium-term safety net strategy for Ethiopia Draft*. World Bank, Washington DC, 2003.
- Banque mondiale. *Project Appraisal Document for Ethiopia Productive Safety Net APL III*. 2004.
- Banque mondiale. *Implementation Completion and Results Report for Ethiopia Productive Safety Net Project APL I*. 2007.
- Banque mondiale. *Project Appraisal Document for Ethiopia Productive Safety Net APL I*. 2009.
- Banque mondiale. *Implementation Completion and Results Report for Ethiopia Productive Safety Net Project APL II*. 2010.
- Banque mondiale. *Implementation Completion and Results for Ethiopia Productive Safety Net Project APL III*. 2011.
- Banque mondiale. *Project Performance Assessment Report (PPAR), Ethiopia Productive Safety Net Project, IEG*. 2011.
- Banque mondiale. *Implementation Completion and Results for Ethiopia Productive Safety Net Project APL I*. 2013.
- UNHCR/WFP (2004) *Joint Assessment Guidelines (with Tools and Resource Materials)*, Genève/Rome, 2004.



The Cash Learning Partnership

Le présent rapport thématique a été entrepris dans le cadre d'une étude de recherche de 2013 intitulée « *Les programmes de transfert monétaire sont-ils prêts pour l'avenir ?* ». Cette recherche a été commandée par le Cash Learning Partnership (CaLP) et menée par le Humanitarian Futures Programme (HFP), du King's College à Londres. Ce projet vise à comprendre comment les changements qui surviennent dans le paysage mondial général et dans la sphère humanitaire pourraient évoluer par la suite (jusqu'en 2025) ; il aspire aussi à étudier comment ces changements pourraient façonner les programmes de transfert monétaire (PTM). L'analyse effectuée dans le cadre du projet étudie ces problématiques avec pour contexte le dialogue mondial en cours sur l'avenir de l'humanitarisme, notamment les processus liés aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) pour l'après-2015, le débat sur le prochain Cadre d'action de Hyogo (HFA2) et le Sommet humanitaire mondial de 2016. Ce rapport et les autres fruits du projet seront, on l'espère, largement diffusés et leurs conclusions et suggestions, débattues à tous les niveaux au sein du secteur. Ce processus devrait donner lieu à une série de priorités qui pourraient être les fondements d'un programme d'actions tournées vers l'avenir. Dans l'idéal, ce programme doit être conçu par l'ensemble du réseau d'acteurs identifiés dans cette analyse qui ont un intérêt et un rôle à jouer dans l'évolution des PTM. Ce rapport thématique a été rédigé dans l'optique de constituer un document à part entière, et n'est qu'un des résultats du projet. Les autres fruits de ce projet sont disponibles dans une série d'annexes, et le rapport final rassemble l'ensemble des recherches. Enfin, un résumé du rapport final est également disponible.

**Ce travail de recherche a été commandé par le Cash Learning Partnership (CaLP), avec le soutien généreux du service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO) et du ministère britannique du Développement international (DFID).**



Humanitarian Aid  
and Civil Protection

