

# Mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale capables de répondre aux chocs dans la région MENA

*Raquel Tebaldi, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)*

**Si la protection sociale est couramment** considérée comme un instrument de politique essentiel pour répondre à des chocs spécifiques, plusieurs études se sont récemment penchées sur la capacité des systèmes de protection sociale à faire preuve de résilience et à répondre à des chocs covariables. À la lumière de ce corpus croissant d'informations, la présente étude a pour principal objectif d'identifier les moteurs et les freins d'une meilleure réactivité des systèmes en place au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) en analysant les cas de l'Égypte, de l'Irak, de la Jordanie, du Liban, de l'État palestinien, du Soudan, de la Syrie et du Yémen.

L'examen de la littérature sur lequel repose la présente analyse a été complété par des résultats tirés d'une enquête conçue par le siège de l'UNICEF et conduite pendant le premier trimestre de 2018 auprès des bureaux de pays concernés. Des entretiens de suivi à distance ont ensuite été menés auprès des bureaux de pays en juin et juillet 2018. La présente étude fournit des indications générales sur les choix de conception opérés par les différents pays en matière de réactivité aux chocs ; sa portée étant ainsi limitée, elle ne préconise en aucun cas d'employer les programmes analysés pour répondre à des chocs et ne se substitue pas non plus à une minutieuse étude de faisabilité, le cas échéant.

## Principaux résultats

- Les systèmes de protection sociale examinés présentent différents niveaux d'institutionnalisation. Certains pays ne se sont pas encore dotés d'une stratégie de protection sociale, tandis que d'autres disposent déjà d'un système inscrit dans leur législation. Les systèmes bien implantés sont susceptibles de mieux répondre aux chocs, l'existence de politiques claires étant essentielle à cet égard.
- Selon la littérature sur la protection sociale capable de répondre aux chocs, les mesures de préparation aux urgences peuvent recouvrir : l'existence de manuels opérationnels d'urgence et d'un personnel formé, la disponibilité de fonds de réserve, la conclusion d'accords concernant des situations d'urgence avec des prestataires de services et le recours à des systèmes d'alerte précoce. L'étude des différents cas indique toutefois que ce type de mesures reste relativement rare.
- Dans la région, le nombre insuffisant de registres sociaux exhaustifs à l'échelle nationale constitue un obstacle majeur à l'amélioration de la réactivité des systèmes et la couverture de ces registres varie considérablement d'un pays à l'autre. Certains pays ont néanmoins considérablement progressé vers la constitution de bases de données relatives à une vaste portion de la population et/ou aux bénéficiaires et non-bénéficiaires, qui constituent un outil essentiel à une éventuelle expansion des programmes. L'Égypte, la Jordanie et l'État palestinien projettent par ailleurs d'instaurer des registres sociaux, dont l'existence est essentielle pour élargir la couverture des programmes au-delà de leurs groupes cibles.
- La marge budgétaire disponible constitue une considération centrale pour accroître la réactivité des systèmes aux chocs, dans la mesure où l'insuffisance du financement entrave l'extensibilité des systèmes. Si les programmes examinés par la présente étude ont généralement étendu leur couverture au fil du temps, il leur faut néanmoins continuer dans ce sens pour atteindre l'ensemble des ménages pauvres et vulnérables. Aucun fonds de réserve susceptible d'être rapidement mobilisé pour répondre à des chocs n'a par ailleurs été identifié.
- La grave crise des réfugiés et le grand nombre de déplacés internes dans la région ont mis en évidence le besoin de coordination entre les secteurs de l'assistance humanitaire et de la



protection sociale. Dans l'ensemble, des difficultés se sont fait sentir pour harmoniser la prestation des services entre les différentes interventions, en particulier dans les pays accueillant des réfugiés. Parmi les pays analysés, seul l'Irak accorde aux non-ressortissants le droit de bénéficier de ses initiatives nationales de protection sociale, bien que cet accès soit en pratique restreint.

- La fragilité souvent observée au niveau du suivi et de l'évaluation (S&E) des programmes réguliers peut compromettre l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. La consolidation des systèmes de gestion et d'information peut en outre profiter aux procédures de S&E.
- Les capacités de mise en œuvre sont fréquemment mises à mal par la précarité du personnel des programmes, parfois rémunéré en retard ou insuffisamment dédommagé pour ses frais professionnels. Ces difficultés peuvent gravement s'accroître en période de crise.

#### Recommandations

- **Investir dans la préparation et la coordination pour accroître la résilience et la réactivité des systèmes** : l'établissement de politiques de protection sociale claires devrait constituer la priorité absolue pour les pays ne disposant encore d'aucune stratégie globale de protection sociale. Inscire dans les politiques la possibilité d'amplifier les programmes en période de crise peut en outre accroître leur réactivité. La résilience et la réactivité des systèmes peuvent par ailleurs bénéficier d'une meilleure coordination entre la protection sociale, la gestion des catastrophes et les acteurs humanitaires, mais aussi du renforcement des mesures de préparation aux urgences.
- **Privilégier les registres sociaux intégrés aux bases de données de programmes** : la couverture des systèmes et des registres devrait être étendue à l'ensemble des personnes vivant en situation de pauvreté, de quasi-pauvreté et de vulnérabilité, voire au-delà, et les données devraient faire l'objet d'évaluations régulières en période de stabilité afin de déterminer si elles sont à jour, complètes et pertinentes.
- **Garantir l'extensibilité des systèmes de paiement** : il est fondamental de répertorier les différents prestataires de services de paiement potentiels et de convenir avec eux de mesures d'urgence, mais aussi d'investir dans des moyens technologiques facilitant les processus de paiement.
- **S'orienter vers des systèmes réactifs, fondés sur les droits et financés par des ressources publiques** : les gouvernements devraient s'assurer que la protection sociale régulière soit financée par des ressources publiques suffisantes, notamment en période d'austérité. Des fonds de réserve pourraient également être prévus par les gouvernements et/ou donateurs, la *Zakat* ou des mécanismes d'assurances. Il s'avère par ailleurs essentiel d'examiner les flux de décaissement budgétaire de la protection sociale et de remédier aux goulets d'étranglement, notamment lorsqu'ils affectent la ponctualité des paiements versés aux bénéficiaires et au personnel des programmes.
- **Mettre au point des systèmes de S&E pour concevoir des programmes fondés sur des données probantes** : en période de stabilité, il convient d'investir dans la mise au point de solides systèmes de S&E capables de fournir les données nécessaires à une conception de programmes fondée sur des données probantes, comme des indicateurs de résilience au niveau des bénéficiaires et des systèmes.
- **Investir dans les capacités de mise en œuvre pour garantir la résilience et la réactivité des systèmes** : il est fondamental de s'assurer que les travailleurs sociaux et le personnel des programmes soient valorisés, encouragés et en mesure d'exercer leurs fonctions dans des conditions normales comme extraordinaires. Un système réactif repose sur un personnel dûment formé à la préparation et à la réponse aux situations d'urgence, à l'utilisation de différents mécanismes le permettant (par ex. : système d'information de gestion, prestataires de services de paiement potentiels) et à la communication de décisions relatives aux programmes en cas de réponse à des chocs.

#### Référence :

Tebaldi, R. 2019. *Building Shock-Responsive National Social Protection Systems in the MENA Region*. Brasília et Amman : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive et Bureau régional de l'UNICEF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord.