



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale capables de répondre aux chocs au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

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

Copyright© 2019

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

Programme des Nations Unies pour le développement et Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Cette publication constitue l'un des produits de l'accord interne aux Nations Unies conclu entre le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et le Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO, de l'anglais *Middle East and North Africa Regional Office*).

Né d'un partenariat entre les Nations Unies et le Gouvernement brésilien, le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) a pour mission de promouvoir l'apprentissage Sud-Sud en matière de politiques sociales. L'IPC-IG est lié au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Brésil, au ministère brésilien de l'Économie et à l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) du Gouvernement brésilien.

Coordonnateurs de recherche

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Fábio Veras Soares (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea et IPC-IG)

Chercheurs

Carolina Bloch (IPC-IG)

Eunice Godevi (IPC-IG, chargée de recherche DAAD)

Imane Helmy (IPC-IG, consultante indépendante)

Joana Mostafa (Ipea)

Mohamed Ayman (IPC-IG)

Pedro Arruda (IPC-IG)

Raquel Tebaldi (IPC-IG)

Sergei Soares (Ipea et IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

Assistants de recherche

Bárbara Branco

Juliane Becker Facco

Volontaires en ligne des Nations Unies

Dorsaf James, Sarah Abo Alasarar et Susan Jatkar

Conception : équipe des publications de l'IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral,

Rosa Maria Banuth et Manoel Salles

Droits et autorisations : tous droits réservés. Les textes et données contenus dans la présente publication peuvent être reproduits à condition d'obtenir une autorisation écrite de la part de l'IPC-IG et d'en citer la source. Les reproductions à des fins commerciales sont interdites.

Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive diffuse les résultats de ses recherches en cours afin d'encourager l'échange de points de vue autour de questions relatives au développement. Ses articles sont signés par leurs auteurs et doivent donc être cités en conséquence. Les résultats, interprétations et conclusions dont ils font état sont ceux de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à ceux du Programme des Nations Unies pour le développement, du Gouvernement brésilien ou du Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

Cette publication est disponible en ligne sur www.ipcig.org.

Pour de plus amples informations sur les publications de l'IPC-IG, n'hésitez pas à contacter publications@ipc-undp.org.

Citation suggérée : Tebaldi, Raquel. 2019. *Mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale capables de répondre aux chocs au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*. Brasília et Amman : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive et Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO).

ISSN: 2526-0499



Empowered lives.
Resilient nations.



MINISTRY OF
ECONOMY



**METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES
NATIONAUX DE PROTECTION SOCIALE
CAPABLES DE RÉPONDRE AUX CHOCS DANS
LA RÉGION MENA**

REMERCIEMENTS

*Mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale capables de répondre aux chocs dans la région MENA est le troisième des quatre produits axés sur le savoir et consacrés à la protection sociale non contributive dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle-East and North Africa*) conjointement élaborés par le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et le Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO, de l'anglais *Middle East and North Africa Regional Office*).*

Nous souhaitons tout particulièrement remercier les bureaux de pays de l'UNICEF de l'Égypte, de l'Irak, de la Jordanie, du Liban, de l'État palestinien, du Soudan, de la Syrie et du Yémen pour leurs précieuses contributions, ainsi qu'Arthur van Diesen et Buthaina Al-Iryani (UNICEF MENARO) pour les observations, les suggestions et le soutien qu'il nous a apportés.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Contexte

La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle-East and North Africa*) se heurte à des défis de taille découlant de chocs multiples et d'urgences complexes. Les pays de la région se trouvent en effet exposés à des risques de catastrophes naturelles telles que des tremblements de terre, des inondations ou des sécheresses ; de violents conflits en confrontent également certains, comme la Syrie, à des difficultés inédites de par l'échelle des déplacements humains qu'ils génèrent ; au Yémen, l'interruption de la prestation de services causée par le conflit exacerbe enfin la prévalence de la malnutrition et des maladies transmissibles à travers le pays.

Sous l'effet de récentes réformes de l'assistance sociale, les subventions sur lesquelles reposait largement la protection sociale y sont actuellement délaissées au profit de nouveaux programmes de protection sociale non contributive dont la couverture n'a pas encore nécessairement atteint celle du système antérieur. Il a en effet été démontré que ces programmes ne couvraient pas l'ensemble des ménages de travailleurs pauvres et vulnérables avec enfants et qu'ils présentaient de sérieuses lacunes parmi certains groupes, comme les enfants d'âge préscolaire.

Compte tenu de ces sérieux défis et à la lumière des récentes réformes, la présente étude fournit une évaluation initiale et générale des moteurs et des freins d'une protection sociale capable de répondre aux chocs dans la région MENA en se posant les questions suivantes : 1) Quels sont les principaux éléments à prendre en compte pour accroître la résilience et la réactivité aux chocs des systèmes nationaux de protection sociale dans la région MENA ? 2) Les mécanismes de protection sociale axés sur l'enfance et l'équité sont-ils suffisamment équipés pour faire face aux chocs ? 3) Comment mieux équiper les systèmes nationaux de protection sociale pour leur permettre d'apporter des réponses humanitaires aux chocs covariables ?

Méthode et limites

Si la protection sociale est largement 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 cet égard, de récentes études indiquent que les systèmes de protection sociale sont plus aptes à traiter les situations de crise lorsqu'ils sont bien implantés, financés par des ressources publiques et fondés sur l'existence de politiques claires (et de mécanismes de coordination clairs impliquant les acteurs des interventions d'urgence), sur la disponibilité de fonds de réserve (et de plans d'urgence), sur une vaste couverture des populations et des besoins, sur l'utilisation de systèmes complets de données, sur le recours à différents prestataires de services de paiement et sur de solides capacités de mise en œuvre (O'Brien et al. 2018b). 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 dans la région MENA 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'analyse des cas repose sur les critères suivants :

- **Marge budgétaire et cadres politiques** : tendances observées au niveau des dépenses et des sources de financement de la protection sociale (par ex. : gouvernement, donateurs, etc.) ; disponibilité de fonds de réserve/d'urgence (le cas échéant) ; protection sociale nationale et gestion

des catastrophes/cadres politiques d'adaptation au changement climatique/lois et passerelles (le cas échéant) ;

- **Coordination et préparation** : mécanismes nationaux de coordination de la protection sociale (le cas échéant), insuffisances et perspectives signalées ; mesures connues de préparation aux situations d'urgence (le cas échéant) ;
- **Systèmes de ciblage et d'informations de gestion** : méthodes de ciblage employées par le principal programme phare (et d'autres interventions majeures) et tendances de couverture ; prise en compte de groupes vulnérables particuliers (par ex. : réfugiés, déplacés internes, enfants, personnes âgées ou porteuses de handicaps) et de la vulnérabilité aux chocs dans les processus de sélection des bénéficiaires ; couverture du registre (dont non-bénéficiaires) ; exactitude, accessibilité (dont dispositifs de partage des données), actualité et qualité signalées des données ;
- **Mécanismes d'exécution** : mécanismes employés par le programme phare et d'autres interventions majeures ; régularité signalée des paiements versés par le programme phare ; disponibilité de plusieurs points de distribution/prestataires et/ou modes de paiement électroniques/mobiles ;
- **Capacités de mise en œuvre** : effectif du personnel, capacités signalées et lacunes de mise en œuvre (le cas échéant) ;
- **Suivi et évaluation (S&E)** : procédures signalées de S&E et rétroalimentation sur la conception des programmes (le cas échéant).

L'examen de la littérature sur lequel repose la présente analyse a été complété par les résultats tirés d'une enquête intitulée *Assessing the Readiness of Social Protection Systems to Deliver Cash Transfers during an Emergency and UNICEF's Use of Cash Responses* (voir en Annexe I le questionnaire détaillé de cette enquête), conçue par le siège de l'UNICEF et conduite par ce dernier 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.

Cette étude présente différentes limites. Si le nombre de cas et de sources disponibles permet d'évaluer l'état de préparation des systèmes, une analyse plus approfondie exigerait toutefois de mener des entretiens avec davantage de parties prenantes. Son orientation technique explique en outre l'omission de plus vastes considérations d'économie politique. Consacrée à des programmes nationaux, elle ne tient finalement pas compte des interventions menées à l'échelle locale et régionale, pourtant susceptibles de revêtir une importance équivalente (voire supérieure) en matière de réponse aux chocs.

Si la présente étude fournit des indications générales sur les choix de conception opérés par les différents pays en matière de réactivité aux chocs, 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.

Structure du rapport

Les chapitres 1, 2 et 3 sont consacrés à l'examen de la littérature. Le chapitre 1 expose le cadre conceptuel global de l'étude ainsi qu'un examen de la littérature de base sur la protection capable de répondre aux chocs. Le chapitre 2 examine les données disponibles sur la résilience des systèmes face à différents types de chocs (conflits, crises

économiques et catastrophes naturelles). Le chapitre 3 fournit une analyse plus détaillée des principaux systèmes et programmes permettant selon la littérature de passer par la protection sociale pour répondre à des chocs. Le chapitre 4 propose des études de cas consacrées à l'Égypte, l'Irak, la Jordanie, le Liban, l'État palestinien, le Soudan, la Syrie et le Yémen. Le chapitre 5 expose les conclusions tirées et formule des recommandations. En annexe figurent le questionnaire détaillé de l'enquête soumise aux bureaux de pays de l'UNICEF et les récapitulatifs des études de cas.

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. Des difficultés se sont globalement 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. Inscrire 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 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.



Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brésil
+55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipc-undp.org