



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture

## La protection sociale dans les situations de crise prolongée, de fragilité et de crise humanitaire





# **La protection sociale dans les situations de crise prolongée, de fragilité et de crise humanitaire**

---



## La protection sociale dans les situations de crise prolongée, de fragilité et de crise humanitaire: le plan d'action de la FAO pour les programmes de protection sociale et de transferts monétaires

Dans un contexte de crises toujours plus complexes, de déplacements prolongés, de capacités saturées et de manque de ressources pour répondre aux besoins humanitaires croissants, les acteurs du développement et de l'aide humanitaire se sont réunis à l'occasion du Sommet mondial sur l'action humanitaire (WHS) afin de valider de nouvelles approches permettant de répondre plus efficacement à ces besoins.

Le rapport du Secrétaire général de l'ONU pour le WHS «Une seule humanité, des responsabilités partagées» met l'accent sur la nécessité d'aller au-delà de la façon traditionnelle d'agir en élargissant la portée des interventions afin de soutenir des réponses humanitaires efficaces, tout en accordant la priorité aux investissements dans la prévention et la résilience.<sup>1</sup>

À cet égard, la FAO reconnaît que transposer à plus grande échelle les **programmes de transferts monétaires et les systèmes de protection sociale tenant compte des risques et adaptés aux chocs** est une priorité stratégique, en vue tout particulièrement d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition, de protéger les actifs des ménages et d'accroître les revenus des populations les plus vulnérables.

### Se diriger vers des programmes s'appuyant sur des transferts monétaires et des systèmes tenant compte des risques et adaptés aux chocs

Au cours des 15 dernières années, un nombre croissant de pays a mis en œuvre des systèmes de protection sociale, fondés principalement sur des transferts monétaires. Aujourd'hui, plus de 1,9 milliard de personnes dans 136 pays bénéficient de programmes d'aide sociale et environ 718 millions de personnes participent à des programmes de transferts monétaires.<sup>2</sup>

Dans les contextes stables mais exposés aux risques, les programmes de transferts monétaires gérés par les pouvoirs publics font partie intégrante des stratégies de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire et de réduction des risques de catastrophe. Dans les contextes d'urgence, chaque fois que les marchés peuvent répondre à une augmentation de la demande, les transferts monétaires sont reconnus comme étant des instruments flexibles et rentables pour satisfaire les besoins les plus urgents des populations touchées par des chocs, en particulier pour les populations qui dépendent des secteurs liés à l'agriculture ou qui vivent dans des zones rurales. Quel que ce soit le contexte, des transferts monétaires inconditionnels, prévisibles, réguliers et d'un montant conséquent peuvent:

- réduire le recours à des stratégies d'adaptation négatives, telles que la vente d'actifs productifs, la diminution de la consommation d'aliments nutritifs, la surexploitation des ressources, etc.;
- permettre aux familles de réduire leur exposition aux risques: il a été démontré que les transferts monétaires peuvent améliorer la

### Encadré 1. Situation de l'aide humanitaire

**59,5 MILLIONS DE PERSONNES:** nombre de personnes réfugiées et déplacées en raison d'un conflit à la fin de l'année 2014.

**19,5 MILLIONS DE PERSONNES:** nombre de personnes contraintes de quitter leur foyer pour cause de catastrophe naturelle en 2014.

**17 ANS:** durée moyenne des déplacements.

**550 %:** augmentation du montant des appels humanitaires mondiaux des Nations Unies, qui sont ainsi passés de 3,4 milliards d'USD en 2003 à 18,7 milliards d'USD en 2015.

**40 %:** part non financée des appels humanitaires des Nations Unies en 2014.

Secrétariat du Sommet humanitaire mondial, 2015. *Rétablir l'humanité: Synthèse du processus de consultation en vue du Sommet humanitaire mondial*. New York, Nations Unies.

capacité des ménages à investir dans des activités productives et économiques et donc à diversifier leur base d'actifs;

- promouvoir des programmes de travaux publics pour créer et réhabiliter des infrastructures favorisant une utilisation durable des ressources renouvelables;
- dans le contexte des déplacements forcés de population, renforcer la capacité des communautés d'accueil à résister à la pression exercée sur l'accès aux services et aux opportunités économiques, tout en assurant une protection et un soutien efficaces aux réfugiés.

Pour optimiser ces effets, il est essentiel de mettre en place des systèmes de protection sociale tenant compte des risques et adaptés aux chocs, en mesure d'intervenir rapidement et efficacement en cas de menace et de crise. Ces systèmes doivent fournir un soutien en amont des crises et être fondés sur des critères économiques et de risque (environnementaux, conflits, etc.). Les systèmes de protection sociale, lorsqu'ils sont efficacement coordonnés avec des systèmes d'alerte précoce et éclairés par des informations sur la situation agricole, la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel, peuvent être utilisés pour planifier des interventions rapides dans les situations d'urgence. Il peut s'agir d'augmenter le montant des transferts afin de couvrir les besoins supplémentaires, d'élargir temporairement le nombre de bénéficiaires des transferts monétaires ou de compléter les transferts par d'autres composantes (distribution de semences, et autres) pour renforcer la protection des actifs.

<sup>1</sup> Cela a été spécifiquement reconnu dans le Rapport qui exhorte les dirigeants mondiaux à s'acquitter de plusieurs responsabilités fondamentales au nom de l'humanité, notamment «ne laisser personne de côté» et «améliorer les conditions de vie – fournir une aide ne suffit plus, il faut mettre fin au dénuement», ainsi que dans les engagements découlant de l'accord dit du «Grand compromis», en particulier concernant les programmes de transferts monétaires et le dépassement du clivage action humanitaire-développement.

<sup>2</sup> Honorati, M., Gentilini, U. & Yemtsov, R. 2015. Rapport 2015 sur l'état des filets de sécurité sociale. Washington, Banque mondiale.

## Éléments clés d'un système de protection sociale tenant compte des risques et adapté aux chocs

- **cible** les bénéficiaires selon des facteurs économiques et des facteurs de risque (environnementaux, conflits), tels que les ménages pauvres et en situation d'insécurité alimentaire chronique dans des zones d'insécurité alimentaire ou sujettes aux catastrophes;
- **fournit des transferts directs** aux ménages afin de lisser la consommation et d'éviter des ventes forcées d'actifs pour faire face à des risques récurrents, tels que les chocs climatiques ou autres;
- **inclut des projets de travaux publics** permettant de promouvoir une agriculture durable en créant ou réhabilitant des infrastructures;
- **intègre un mécanisme de financement d'urgence** qui permet de mettre en place ou d'étendre des interventions rapidement dans les situations d'urgence transitoires et inattendues – telles qu'une flambée des prix des denrées alimentaires, la perte de biens, etc.;
- **s'appuie sur des systèmes d'alerte précoce** intégrés, fondés sur des informations concernant la sécurité alimentaire, la nutrition et le climat, sur la base desquels est déclenché le mécanisme d'urgence dans le cadre d'une réponse humanitaire plus large;
- inclut des **structures infranationales et communautaires** solides, y compris des alliances de développement de la santé, de développement social, de vulgarisation agricole et de soins communautaires, etc.

Dans les contextes de fragilité et de crise humanitaire où il n'existe pas de structures de protection sociale mais où les marchés fonctionnent, on observe un glissement vers des interventions fondées sur des transferts monétaires en lieu et place des programmes d'aide en nature. Les données disponibles montrent les avantages des transferts monétaires, notamment en termes de rapport coût-efficacité et d'impact mais également de flexibilité et de choix plus large laissé aux ménages bénéficiaires. Néanmoins, en 2015, les transferts d'argent et les coupons ne représentaient que six pour cent de l'aide humanitaire.<sup>3</sup>

Pour renforcer le potentiel des interventions fondées sur des transferts monétaires, il est indispensable de prévoir des liquidités dans la préparation et la planification des mesures d'urgence, de renforcer les partenariats avec le secteur privé (comme les institutions financières, les entreprises de téléphonie mobile, etc.), de recourir à des paiements électroniques et à des transferts numériques et, le cas échéant, de se servir des transferts monétaires comme levier pour mettre en place des structures d'aide sociale à moyen et long terme pouvant être utiles dans des situations d'urgence récurrentes.

### Quel est le coût de l'inaction?

- Le plus souvent, les petits exploitants pauvres sont les plus durement touchés par les crises: 22 pour cent des dommages causés par les catastrophes et les aléas naturels ont des conséquences sur l'agriculture, et le secteur agricole absorbe 80 pour cent de l'impact économique des sécheresses.<sup>4</sup>
- Le statut quo a un coût: cela signifie continuer à ne pas réussir à répondre aux besoins essentiels en cas de crise et aller au-devant de pertes humaines.
- Les catastrophes et les crises n'ont pas uniquement des effets immédiats, à court terme – elles sapent les moyens d'existence et les progrès nationaux en matière de développement qui ont parfois mis des années à se concrétiser.
- Des interventions récurrentes d'urgence et de réhabilitation sont plus coûteuses que la prévention, l'assurance et la diversification des risques.

### La contribution de la FAO au nouveau programme en faveur de la protection sociale

Ces dernières années, reconnaissant que les personnes pauvres et marginalisées sont affectées de manière disproportionnée par les risques et les crises, la FAO a adopté une approche globale afin de renforcer la résilience et de réduire la pauvreté.<sup>5</sup> Des actifs limités ou l'absence de protection sociale peuvent conduire les ménages et les collectivités à recourir à des mécanismes d'adaptation négatifs qui augmentent leur vulnérabilité face aux risques.<sup>6</sup>

La protection sociale est une priorité pour la FAO.<sup>7</sup> L'Organisation s'est engagée à promouvoir une approche systémique globale de la

protection sociale afin d'éviter la fragmentation des interventions. En collaboration avec ses partenaires, la FAO s'efforce d'élaborer et de consolider des systèmes de protection sociale intégrés dans des stratégies plus larges axées sur le renforcement des moyens d'existence et le développement rural. La protection sociale est une composante essentielle de l'approche stratégique de la FAO pour renforcer la résilience, briser le cercle vicieux de la misère sociale et économique, et réduire la vulnérabilité face à la pauvreté, l'insécurité alimentaire sévère et l'exposition aux chocs et aux stress.<sup>8</sup>

### La valeur ajoutée de la FAO: s'appuyer sur l'expertise analytique pour concevoir et mettre en œuvre des interventions reposant sur des transferts monétaires

- **Faire valoir les avantages économiques des programmes de transferts monétaires.** En collaboration avec l'UNICEF, des institutions de recherche et des gouvernements nationaux, le projet «De la protection à la production» (PtoP) de la FAO a fourni

<sup>3</sup> ODI. Cash Transfers. Doing cash differently: How cash transfers can transform humanitarian aid. 2015. Rapport du Groupe de haut niveau sur les transferts monétaires humanitaires. Londres.

<sup>4</sup> FAO. 2016. Renforcer la résilience face aux menaces et aux crises. Rome.

<sup>5</sup> Le rapport de Global Humanitarian Assistance (GHA) de 2015 a mis en évidence le fait qu'en 2013, 93 pour cent des personnes qui vivaient dans une extrême pauvreté résidaient dans des contextes politiquement fragiles ou vulnérables sur le plan environnemental (ou les deux).

<sup>6</sup> HLPE. 2012. Sécurité alimentaire et changement climatique. Un rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Rome (également disponible à l'adresse suivante: [www.fao.org/3/a-me421f.pdf](http://www.fao.org/3/a-me421f.pdf)).

<sup>7</sup> FAO. 2013. Activités de la FAO dans le domaine de la protection sociale (disponible à l'adresse suivante <http://www.fao.org/docrep/meeting/029/MI557F.pdf>).

<sup>8</sup> FAO. 2016. Cadre de travail de la FAO dans le domaine de la protection sociale: améliorer les résultats en matière de sécurité alimentaire, nutrition et développement rural pour tous (à paraître).

des preuves des répercussions, sur les plans économique et productif, des programmes nationaux de transferts monétaires en Afrique sub-saharienne. Le PtoP a montré que la protection sociale constituait un investissement plutôt qu'un coût, et a remis en question certains préjugés concernant des effets de dépendance et de dissuasion au travail. Le projet fournit une base solide de connaissances concernant la manière dont les transferts

monétaires peuvent aider les familles pauvres et marginalisées à constituer leurs actifs, à devenir plus autonomes et à entreprendre des activités économiques et productives. Plus important encore, le PtoP contribue aux concertations sur les politiques au niveau des pays et aux activités en lien avec l'élargissement de la couverture de la protection sociale et le développement des systèmes de protection sociale (Cible 1.3 des ODD).

## Les effets économiques et productifs des transferts monétaires en Afrique: De la protection à la production (PtoP)<sup>9</sup>

Le travail d'analyse mené par la FAO a contribué à montrer que, outre les impacts sociaux (éducation, santé, nutrition et réduction de la pauvreté), les programmes de transferts monétaires renforcent également les capacités économiques et productives des ménages pauvres et vulnérables, et que cela a une incidence favorable sur l'économie locale. Parmi les effets figurent:

### Au niveau des ménages

- un accroissement de la possession d'actifs productifs, tels que du bétail, des intrants et des outils agricoles, aboutissant à une augmentation de la production et, dans certains cas, de la participation au marché;
- une participation accrue à des entreprises familiales non agricoles;
- une évolution de l'emploi salarié occasionnel vers des activités productives et agricoles;
- un meilleur accès aux services financiers et aux activités

génératrices de revenus, contribuant à une amélioration du statut professionnel et de l'autonomie des femmes rurales s'agissant de prendre des décisions économiques;<sup>10</sup>

- une meilleure capacité à gérer les risques: i) réduction des stratégies d'adaptation négatives; ii) renforcement des filets de sécurité informels fondés sur le principe de réciprocité; iii) réduction des dettes et accroissement de l'épargne.

### Au niveau de l'économie locale et des communautés

- Les transferts monétaires augmentent le pouvoir d'achat des ménages bénéficiaires. À mesure que l'argent est dépensé, les effets se propagent aux autres personnes à l'intérieur de la communauté, déclenchant par là même des effets multiplicateurs du revenu. Les achats effectués en dehors du village déclenchent de possibles effets multiplicateurs des revenus à l'extérieur de leur communauté.

- **Mesure de la résilience et analyse de la vulnérabilité.** La FAO dispose d'une expertise en matière d'évaluation des facteurs de risque et des vulnérabilités. Cette expertise peut être utilisée pour améliorer les systèmes d'alerte précoce et les systèmes d'information sur la protection sociale et renforcer l'efficacité des interventions fondées sur des transferts monétaires. La FAO a mis au point un outil rigoureux de mesure de la résilience, le modèle de mesure et d'analyse de l'indice de résilience (RIMA),<sup>11</sup> qui fournit aux décideurs des informations clés en vue d'améliorer la formulation des politiques en matière de renforcement de la résilience à l'échelle des ménages et des communautés.
- **Conception et mise en œuvre directe d'interventions reposant sur des transferts monétaires.** Ces dernières années, la FAO a mis en œuvre diverses interventions reposant sur des transferts d'argent et des coupons dans plus de 40 pays, dont ont bénéficié environ 2,5 millions de ménages. Les interventions de la FAO reposant sur des transferts monétaires favorisent la production agricole, la sécurité alimentaire et la nutrition, et s'appuient sur la vaste expertise technique de l'Organisation en matière de production agricole, de sécurité des semences, de gestion des terres, d'adaptation au changement climatique et de développement rural. La FAO s'adapte aux divers contextes et besoins spécifiques et recourt aux modalités les plus efficaces et présentant le meilleur coût-efficacité, y compris les transferts monétaires, les systèmes de coupons, ainsi que diverses combinaisons d'aide en espèces et en nature (les interventions «CASH+»). Par exemple, la FAO soutient des programmes «espèces contre travail» pour promouvoir l'agriculture durable et les pratiques intelligentes face au climat, tout en œuvrant à la construction et à la réhabilitation d'infrastructures rurales, telles

que des canaux d'irrigation et des bassins de captage de l'eau, et en mettant en œuvre des activités de conservation des sols et des eaux, et des efforts de boisement et de reboisement.

- **Innovations CASH+ pour accélérer l'obtention de résultats en matière de réduction de la pauvreté et de résilience.** Les interventions CASH+ de la FAO sont flexibles et associent des transferts monétaires à la fourniture d'intrants de production en nature, en vue de renforcer les moyens d'existence et les capacités productives des ménages pauvres et vulnérables. La composante de transferts monétaires répond aux besoins de base du ménage et permet d'éviter la perte et l'épuisement des actifs, tandis que l'assistance aux moyens de production favorise le démarrage d'un cycle vertueux de génération de revenus, qui aboutit à l'autonomisation économique, à une possession accrue d'actifs et à l'amélioration de la sécurité et de la diversité alimentaires. L'expertise de la FAO est essentielle pour identifier la bonne combinaison d'interventions complémentaires (le '+' de CASH+), fournir une formation technique solide afin d'appuyer les transferts et évaluer rigoureusement l'impact des diverses combinaisons. La FAO a récemment mis en œuvre des programmes CASH+ au Burkina Faso, au Lesotho, au Niger, au Mali et en Mauritanie. Au Lesotho, par exemple, une évaluation d'impact a révélé que les transferts en espèces (dans le cadre du programme d'allocations familiales) associés à la fourniture de semences potagères et des formations sur les potagers familiaux (dans le cadre du programme «De la sécurité alimentaire à la protection sociale») avaient eu un impact majeur sur les capacités de production, en particulier celles des ménages confrontés à des capacités de travail limitées.

<sup>9</sup> ODI. FAO. Résumés de recherche du projet «De la protection à la production» (disponibles en anglais à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/economic/ptop/home/en/>).

<sup>10</sup> Les programmes de transferts monétaires doivent être conçus de manière à tenir compte des problématiques hommes-femmes et veiller à établir des liens avec d'autres interventions de protection sociale afin d'accentuer les effets en faveur des femmes rurales. Veuillez consulter: <http://www.fao.org/3/a-i4726e.pdf>

<sup>11</sup> <http://www.fao.org/resilience/contexte/tools/rima/fr/>

**Les engagements de la FAO** Conformément aux domaines prioritaires définis lors du WHS et au titre du Grand Compromis, la FAO s'engage à:

- 1 intensifier ses efforts en matière de protection sociale et de transferts monétaires dans les contextes fragiles et promouvoir la protection sociale par le biais de travaux de recherche et de programmes axés sur les transferts monétaires, les interventions CASH+ et le renforcement des moyens de subsistance dans au moins 15 pays d'ici à 2017;
- 2 concrétiser l'objectif de faire des transferts monétaires une modalité préférentielle de fourniture d'aide lorsque le contexte le permet, et renforcer les capacités internes pour atteindre cet objectif;
- 3 intégrer la protection sociale, la réduction des risques et le soutien aux moyens d'existence dans les réponses aux crises humanitaires, le cas échéant (quatrième responsabilité fondamentale du WHS);
- 4 établir et renforcer les partenariats avec les gouvernements nationaux et infranationaux, les acteurs locaux et les partenaires des Nations Unies afin d'améliorer leurs capacités en matière de prévention et de réponse aux crises, notamment au travers de systèmes de protection sociale tenant compte des risques et adaptés aux chocs;
- 5 aider les gouvernements et les acteurs nationaux à garantir l'inclusion des populations en situation de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire chronique dans les programmes de protection sociale (troisième responsabilité fondamentale du WHS);
- 6 mettre en œuvre des mécanismes de planification et de programmation pluriannuelles afin d'appuyer les programmes de renforcement de la résilience dans les situations de crise prolongée et de favoriser une plus grande harmonisation entre les acteurs humanitaires, du développement, et de la défense de la paix et des droits de l'homme (cinquième responsabilité fondamentale du WHS).

**Pour maintenir ces engagements, il est essentiel que la FAO et ses partenaires mobilisent des ressources importantes en vue de:**

- réaliser des évaluations empiriques rigoureuses de l'impact des approches CASH+ les plus efficaces dans divers contextes et analyser leurs effets sur la réduction de la pauvreté et le renforcement de la résilience;
- renforcer la capacité des acteurs locaux à identifier les signes avant-coureurs des crises et à développer des moyens efficaces pour contrer les effets négatifs des chocs et des crises;
- poursuivre la documentation des implications opérationnelles des systèmes tenant compte des risques et adaptés aux chocs
- afin d'intégrer les leçons apprises dans les situations d'urgence et d'améliorer les systèmes nationaux de protection sociale;
- aider les gouvernements à coordonner de façon systématique les systèmes d'alerte précoce portant sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition pour éclairer la conception des programmes de protection sociale et utiliser ces informations en vue de déclencher des mécanismes d'aide avant que les crises ne se produisent (particulièrement pertinent dans le cas des crises prévisibles tels que celles liées à El Niño et La Niña).





*“Grâce à la protection sociale, les personnes souffrant de la faim cessent d’être de simples statistiques. Elles deviennent des individus, qui possèdent un nom et une adresse reconnus. Elles ont la possibilité d’échapper à la faim grâce à leurs propres efforts, et donc de mener une vie digne et productive”*

*José Graziano da Silva  
Directeur général de la FAO*

[www.fao.org/social-protection/fr/](http://www.fao.org/social-protection/fr/)