

## La protection sociale comme outil de gestion des risques de catastrophes naturelles et d'adaptation au changement climatique

Le changement climatique et la pauvreté sont inextricablement liés. Le changement climatique constitue une menace pour l'éradication de la pauvreté, mais ses impacts sur la pauvreté d'ici 2030 seront largement déterminés par les choix de politiques : un développement rapide, inclusif et qui intègre les risques du changement climatique peut prévenir la plupart des impacts à court terme sur la pauvreté ; en revanche 100 millions de personnes supplémentaires pourraient être pauvres en 2030 à cause du changement climatique si les politiques de développement adéquates ne sont pas adoptées. En outre, seules des mesures immédiates de réduction des émissions peuvent empêcher le changement climatique d'entraver l'éradication à long terme de la pauvreté. Des politiques pensées pour protéger les plus pauvres et un soutien international peuvent éviter que les mesures d'atténuation ne deviennent un frein aux progrès réalisables à court terme en matière de réduction de la pauvreté.

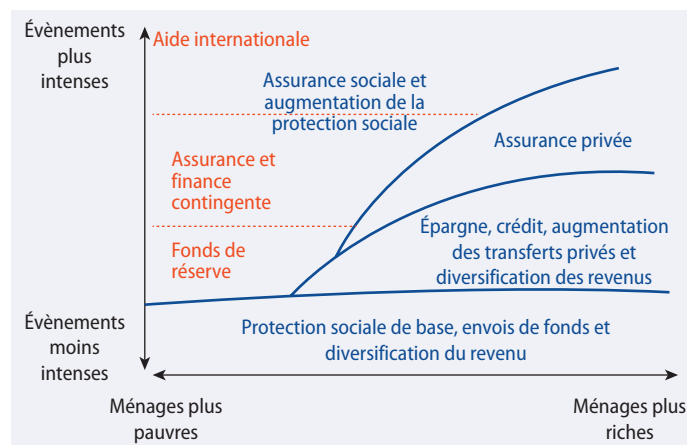
Il s'agit ici de la Note N° 3 (sur 3) tirée de l'ouvrage *Shock Waves (Ondes de choc) : Managing the Impacts of Climate Change on Poverty (Maîtriser les impacts du changement climatique sur la pauvreté)* (2015) par Stéphane Hallegatte, Mook Bangalore, Laura Bonzanigo, Marianne Fay, Tamaro Kane, Ulf Narloch, Julie Rozenberg, David Treguer et Adrien Vogt-Schilb. Climate Change and Development Series (Série changement climatique et développement). Washington, DC : Banque mondiale. Ce document aborde le caractère transversal de la protection sociale. La Note N° 1 donne un aperçu du rapport et la Note N° 2 énonce des recommandations de politiques sectorielles.

Le changement climatique va augmenter la fréquence et la sévérité des chocs climatiques, en particulier des vagues de chaleurs, des maladies vectorielles, et des catastrophes naturelles comme les tempêtes, les sécheresses ou les inondations. En principe, les ménages ont à leur disposition une panoplie d'instruments privés pour faire face aux conséquences des chocs sur leurs revenus. Ils peuvent, par exemple, puiser dans leurs économies, emprunter auprès d'une banque ou d'une coopérative, s'appuyer sur des formes d'assurance communautaire formelle ou informelle, bénéficier de transferts de fonds domestiques ou internationaux et parfois souscrire des assurances privées.

Mais ces instruments privés ont des limites. L'accès aux comptes bancaires et au crédit reste limité dans les pays en développement. Et les gens pauvres n'ont pas un matelas d'économies suffisamment épais pour amortir les chocs importants. Le soutien reçu des réseaux familiaux et personnels est souvent trop modeste et les envois de fonds profitent d'abord aux ménages aisés. Pour des événements de

grande envergure, comme une inondation étendue, des communautés entières sont touchées, ce qui rend les mécanismes informels de partage des risques inefficaces. De plus, les coûts de transaction et d'autres limitations empêchent

**FIGURE 1 Les ménages les plus pauvres ont besoin de solutions de différents types**



souvent la souscription d'assurances privées par les ménages pauvres, à moins qu'elles soient fortement subventionnées.

Pour les plus pauvres et en cas d'événement catastrophique, les gouvernements doivent mettre en place des transferts sociaux susceptibles d'être rapidement augmentés après un choc et des systèmes de ciblage des aides qui soient suffisamment rapides et flexibles pour rediriger l'assistance vers les familles les plus affectées. Un tel système fonctionne comme une assurance pour les ménages vulnérables (figure 1) et constitue un moyen efficace de soutenir les gens pauvres affectés par les chocs et d'éviter des effets secondaires préjudiciables. Au Mexique, les bénéficiaires de *Prospera*, le programme national de transferts monétaires, sont moins susceptibles de retirer leurs enfants de l'école lorsqu'ils sont atteints par un choc. Au Kenya, le programme de protection sociale contre la faim a permis d'empêcher une augmentation de 5 % de la pauvreté chez les bénéficiaires suite à la sécheresse de 2011.

Cette note détaille les options ouvertes aux gouvernements pour la conception de programmes de protection sociale adaptés. Elle traite également des mécanismes permettant de s'assurer que les contraintes de liquidité n'empêchent pas le déploiement rapide d'un soutien post-catastrophe à la population.

## Extension rapide de la protection sociale

La protection sociale peut être étendue après la survenue d'une catastrophe naturelle, faisant office de mécanisme d'assurance pour les ménages vulnérables. Un problème clé est de trouver un équilibre entre la rapidité de l'aide et le ciblage précis des aides. Des études de cas en Éthiopie et au Malawi suggèrent que le coût d'une sécheresse pour un ménage pauvre peut passer de zéro à environ 50 USD si l'aide est retardée de quatre mois et peut atteindre environ 1 300 USD, si la prise en charge est retardée de six à neuf mois. Cette augmentation rapide est due aux effets irréversibles sur la santé des enfants et à la vente en catastrophe – et à bas prix – d'actifs comme le bétail. Idéalement, l'aide devrait donc favoriser la rapidité aux dépens de la précision du ciblage dans les semaines et mois qui suivent le choc, puis être suivie par l'apport d'un soutien plus important pour la reconstruction, en prenant plus de temps pour améliorer le ciblage de l'aide.

Il existe trois moyens principaux d'étendre rapidement la protection sociale en réaction à un choc :

### Étendre la couverture

Les catastrophes naturelles comme les inondations ou les épisodes de sécheresse peuvent faire tomber dans la pauvreté des ménages vivant au-dessus du seuil de pauvreté. Il est donc important de concevoir des programmes de protection sociale susceptibles de s'étendre rapidement aux ménages à risque lorsque c'est nécessaire.

Lorsque la sécheresse de 2011 a provoqué des pénuries alimentaires et une famine, le programme *Productive Safety Net Program* en Éthiopie a étendu sa couverture de 6,5 millions à 9,6 millions de personnes en deux mois tout en portant la durée des prestations de six à neuf mois par bénéficiaire. Le programme éthiopien a accès à des budgets d'urgence, dans lesquels il peut puiser lorsqu'il est confronté à une crise afin de pouvoir financer une extension rapide. Il combine ciblage géographique et communautaire dans les zones rurales pour identifier les ménages qui ont le plus besoin d'aide.

Les registres sociaux sont vitaux pour une expansion rapide des systèmes de protection sociale. Au Brésil, le registre *Cadastró Unico* englobe les ménages dont le revenu par habitant est inférieur à la moitié du salaire minimum national, seuil plus élevé que le seuil d'admissibilité aux programmes existants de versement d'allocations. Une configuration de ce type permet d'identifier rapidement les bénéficiaires potentiels et les ménages vulnérables – même s'ils n'étaient pas considérés comme pauvres avant le choc – et assure que les aides sociales puissent répondre rapidement aux crises.

### Augmenter le montant des transferts

Une autre option consiste à accroître les transferts en faveur des bénéficiaires courants des programmes de protection sociale existants. Cette option fonctionne bien quand la catastrophe affecte principalement les populations les plus démunies, et lorsqu'au moins un programme de protection sociale à grande échelle est déjà en place dans le pays.

Le programme *Pantawid Pamilyang Pilipino* (4P) des Philippines est un exemple de programme doté de

mécanismes de réponse rapide à un choc. Suite au passage du typhon Yolanda, les Philippines ont pu mobiliser le système existant de versement conditionnel d'allocations de 4P pour dégager rapidement l'équivalent d'environ 12,5 millions USD de fonds d'urgence entre novembre 2013 et février 2014. Des organisations comme le Programme alimentaire mondial et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont également canalisé leur soutien via 4P, ce qui a permis d'augmenter le montant transféré aux bénéficiaires.

Augmenter les transferts nécessite parfois de suspendre les règles du programme et les conditions de son application. Les catastrophes naturelles peuvent rendre impossible l'application de certaines règles: si une catastrophe détruit des écoles dans une région, la fréquentation scolaire ne saurait demeurer une condition préalable au versement d'allocations. En Colombie, le programme *Familias en Acción* a ainsi temporairement suspendu la conditionnalité en 2008 pour tenir compte de l'interruption des services publics en raison des dégâts subis par les infrastructures. Aux Philippines, toutes les conditions encadrant le versement d'allocations au titre des 4P ont été levées après le passage du typhon Yolanda en 2013.

### **Instauration d'un nouveau programme**

Une troisième voie possible pour répondre à une crise consiste à introduire un nouveau programme. Le *Programa de Asignación Familiar* de 1990 au Honduras et le régime colombien des *Familias en Acción* de 2001 ont été mis en place pour répondre à des périodes de récession. Au Guatemala, la crise alimentaire et la crise de l'énergie de 2008 ont débouché sur l'introduction d'un nouveau programme, *Mi Familia Progresá*. Les trois programmes ont par la suite été institutionnalisés et sont devenus parties intégrantes du système de protection sociale.

La mise en place d'un nouveau programme prend du temps, alors que la réponse post-catastrophe est urgente. Pour contourner ce problème, le Citizen's Damage Compensation Program (Programme d'indemnisation des dommages subis par les citoyens) ou CDCP mis sur pied au Pakistan en réponse aux inondations dévastatrices en 2010 a été introduit en deux temps. Dans un premier temps, une assistance rapide a été dispensée aux familles

les plus touchées sous la forme d'un versement ponctuel par l'intermédiaire du réseau des banques privées – en utilisant un ciblage géographique relativement grossier. Dans un second temps, des versements plus importants sont venus s'y ajouter pour reconstruire les maisons, restaurer les moyens de subsistance ou rembourser les dettes, en utilisant une évaluation plus précise des dommages causés par l'inondation. Pour corriger les erreurs inévitablement commises dans la sélection des ménages bénéficiaires, la mise en place d'un mécanisme de réclamations est indispensable. Dans le cas du CDCP, ce mécanisme a permis de réduire les exclusions à tort du programme de 61 % à 32 %.

Une option qui permet de créer rapidement de nouveaux programmes et ne nécessitant pas d'importantes capacités institutionnelles est d'avoir recours à des programmes de travail. Ces programmes créent des emplois et génèrent des revenus par le biais de projets de mises en chantier d'infrastructures publiques (comme la construction de routes, les travaux d'entretien, l'infrastructure d'irrigation, le reboisement et la conservation des sols) ou, en particulier après une catastrophe, les tâches de nettoyage, de réhabilitation ou de reconstruction. Les programmes de travail sont auto ciblés : ne s'y joignent que ceux qui ne bénéficient pas de revenus préférables. Le Programme de protection en Ethiopie est largement mis en œuvre par sa composante de travaux publics qui soutient le revenu des personnes pauvres et encourage explicitement l'adaptation. En fait, 60 pourcent des projets visent la préservation des sols et de l'eau, ce qui tend à renforcer les moyens de subsistance et la résilience face à la variabilité des précipitations.

### **Comment financer la protection sociale**

L'expérience montre que le coût du déploiement de protection sociale reste abordable et réduit le besoin de coûteuses interventions humanitaires. Il n'en demeure pas moins que les gouvernements doivent financer des systèmes de protection sociale et s'assurer que le manque de liquidités ne devienne pas un goulot d'étranglement pour l'apport d'un soutien adéquat post-catastrophe. Plusieurs options sont envisageables :



- **La constitution de fonds de réserve.** Le Mécanisme de financement des risques en Éthiopie est un fonds dédié à l'intensification de la protection sociale, qui permet au *Productive Safety Net Program* d'accroître son appui aux populations vulnérables. De même, le Fonds des catastrophes naturelles (FONDEN) du Mexique a été institué pour allouer rapidement des fonds fédéraux à la réhabilitation des infrastructures publiques détériorées par des catastrophes naturelles.
- **L'aide internationale.** Lorsqu'un pays ne parvient plus à faire face à une catastrophe, l'apport d'une aide humanitaire d'urgence est indispensable. Mais l'aide étrangère apportée à la suite d'une catastrophe est imprévisible et peut être lente à arriver – ce qui la rend inapte à servir de base à la formulation de plans d'intervention. L'aide étrangère devrait donc être considérée comme une ressource de dernier recours.
- **Assurance et obligations catastrophe.** Les gouvernements peuvent mettre en œuvre des mécanismes d'assurance pour financer l'intensification de la protection sociale – dans ce cas la population est indirectement assurée *via* le budget du gouvernement, ce qui réduit les coûts de transaction. Ainsi, en 2006, le programme FONDEN au Mexique a émis une obligation catastrophe de 160 millions USD visant à transférer une partie des risques de tremblement de terre du pays aux marchés financiers internationaux. Les produits d'assurance offrent également des avantages sous la forme d'une plus grande discipline budgétaire et d'une plus grande rapidité de la disponibilité des fonds. Mais le montant élevé des primes réduit ces avantages.
- **Mécanismes régionaux de partage des risques.** Le Mécanisme d'assurance des risques de catastrophe

des Caraïbes répartit les risques de catastrophe sur 16 pays et dispense aux gouvernements participant des liquidités à court terme pour le financement de mesures d'intervention rapide en réponse aux tremblements de terre ou ouragans. Suite au Cyclone Pam en mars 2015, l'Initiative d'évaluation des risques et de financement des catastrophes du Pacifique a fait au Vanuatu un versement rapide de 1,9 million USD visant à répondre aux besoins immédiats post-catastrophe et représentant 8 fois le budget annuel d'urgence du gouvernement.

- **Ligne de crédit contingente Cat-DDO.** En 2007, la Banque mondiale a introduit les Catastrophe Deferred Drawdown Options (Options de tirage différé pour les risques liés aux catastrophes ou Cat-DDO), un instrument de financement permettant aux pays d'avoir accès à un soutien budgétaire au lendemain d'une catastrophe. Un prêt peut ainsi être rapidement mobilisé si un état d'urgence est décrété. Les Cat-DDO peuvent être utilisés en soutien des fonds d'assurances existants. Les Cat-DDO peuvent également inciter à la prise de mesures proactives de réduction des risques : pour être admissibles, les gouvernements doivent démontrer leur capacité à gérer les risques naturels.

Les Cat-DDO sont efficaces mais les gouvernements ont tendance à préférer les versements immédiats à la finance contingente. Ainsi – et malgré l'intérêt marqué exprimé par de nombreux pays – le recours aux Cat-DDO a été limité. Pour améliorer l'accès à la finance contingente, une possibilité serait de supprimer l'arbitrage entre versements immédiats et Cat-DDO en séparant le budget alloué aux prêts traditionnels de celui alloué aux instruments de finance contingente.