



Protection sociale et changement climatique

Comment les secours d'urgence et une protection durable ont-ils été conjugués après le passage du typhon Haiyan aux Philippines ?

Après le passage du typhon Haiyan, le Programme intégré d'appui aux moyens de subsistance et à l'emploi d'urgence des Philippines (DILEEP) a donné lieu à la création d'emplois d'urgence en faveur des populations affectées et de plusieurs régimes d'assurance sociale pour les participants affiliés. Près de 80 000 participants au programme ont reçu une aide d'urgence après le passage du typhon en 2013 et ont été inscrits pour bénéficier des régimes nationaux d'assurance-maladie et d'accidents du travail.

1

Les Philippines comptent parmi les pays les plus sensibles du monde aux catastrophes naturelles.

Près de 20 typhons frappent chaque année les Philippines, touchent des millions de personnes et ont une incidence sur leurs moyens de subsistance. Lorsque le super typhon Haiyan a frappé le pays en 2013, 7 000 personnes ont trouvé la mort et les moyens de subsistance de 5,9 millions de travailleurs ont été affectés.

2

Après le passage du typhon Haiyan, un programme d'urgence a été mis en place pour proposer des emplois décents aux travailleurs du secteur informel.

Le programme DILEEP a été initialement conçu en réponse à la crise de 2008. Cependant, au lendemain du passage du typhon Haiyan, le gouvernement a ciblé les ménages touchés par la tempête, en particulier les travailleurs du secteur informel, souvent les plus vulnérables.

3

Le programme offre aux participants des aides en espèces et des protections à long terme.

Le programme DILEEP a été initialement conçu en réponse à la crise de 2008. Il garantit des emplois publics décents et l'affiliation des travailleurs bénéficiaires aux régimes nationaux d'assurance-maladie et d'accidents du travail, sous réserve de leur participation.

4

Cependant, la mise en œuvre des initiatives d'urgence doit être mieux coordonnée.

L'exécution du programme DILEEP au lendemain du passage du typhon Haiyan a largement bénéficié des capacités administratives déjà existantes et datant de la période durant laquelle le programme n'était encore qu'une initiative de réponse à la crise après 2008. Toutefois, la coordination opérationnelle entre les nombreuses interventions ciblant les victimes de catastrophes doit être renforcée.

1 Vulnérabilité aux catastrophes et taux de chômage élevé

Les Philippines comptent parmi les pays les plus vulnérables aux catastrophes naturelles dans le monde. En moyenne, 20 typhons frappent le pays chaque année et affectent des millions de personnes et leurs moyens de subsistance. Malgré une forte croissance du PIB (7,2 pour cent en 2013), les taux de chômage et de sous-emploi sont élevés; ils atteignaient respectivement 6,8 pour cent et 18,4 pour cent en 2014. Les bénéfices de la croissance n'ont pas été répartis équitablement et la société philippine est largement inéquitable: 25,8 pour cent de la population était considérée comme étant pauvre et 41,6 pour cent comme étant vulnérable en juillet 2014 (PSA, 2014).

Compte tenu de la grande vulnérabilité aux risques socioéconomiques et aux catastrophes naturelles, le Gouvernement philippin donne la priorité à la protection sociale et à la réduction de la pauvreté et des inégalités. Le Plan de développement 2011-2016 pour les Philippines comprend la fourniture de services d'aide en matière de protection sociale, d'emploi et de revenu tenant compte du risque de catastrophes. Ces services sont offerts par l'intermédiaire du programme DILEEP, comme le

2

montre la figure ci-dessous.

Ce programme a été lancé en 2009 pour répondre à la crise économique mondiale. Il vise à rétablir les moyens de subsistance et à fournir une protection sociale immédiate aux travailleurs vulnérables, aux chômeurs, aux personnes sous-employées, aux travailleurs déplacés et aux survivants de catastrophes, en leur fournissant un emploi à court terme dans le cadre de projets d'infrastructure et de projets non liés à l'infrastructure, notamment le nettoyage de débris, la reconstruction des routes et des abris, le reboisement, la gestion des ressources côtières et d'autres travaux. Le programme DILEEP appuie également les travailleurs indépendants en facilitant leur accès au crédit et à la formation (OIT, 2014).

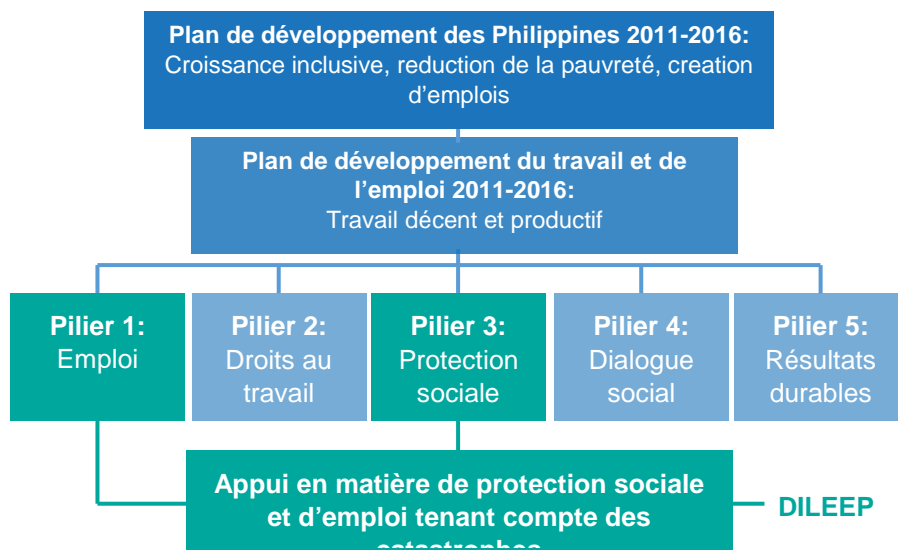
Recréer des emplois décents et des moyens de subsistance

Haiyan est un des typhons les plus puissants jamais enregistrés. Il a frappé le centre des Philippines en novembre 2013, entraîné la mort de 7 000 personnes et affecté les moyens de subsistance de 5,9 millions de travailleurs dont 2,6 millions étaient déjà vulnérables et frôlaient le seuil de pauvreté (OIT, 2013). Quant au typhon Hagupit, il a balayé les Philippines en décembre 2014, provoqué un million d'évacuations et détruit d'importantes infrastructures.

Au lendemain des typhons, le Département du travail et de l'emploi (DOLE - *Department of Labor and Employment*) a rapidement mis en place le programme DILEEP en coopération avec l'OIT, le Département du Bien-être social et du Développement (DSWD - *Department of Social Welfare and Development*) et d'autres organismes gouvernementaux. Parmi les travaux réalisés par les victimes de typhons, on

DILEEP combine plusieurs piliers dans le cadre des efforts entrepris par le pays pour générer des emplois décents et productifs

Présentation des différents objectifs en matière de développement et d'emploi aux Philippines



compte le nettoyage et la réparation des infrastructures et des bâtiments publics, le déblayage des canaux et le ramassage et le tri des débris. L'objectif était de donner aux populations l'opportunité de reconstruire leurs communautés tout en bénéficiant simultanément d'une protection sociale et d'une aide au revenu temporaire.

L'OIT fournit une assistance technique et financière au DOLE et travaille en collaboration avec le programme DILEEP pour s'assurer que d'une part, ses bénéficiaires sont rémunérés à hauteur du salaire minimum régional, et d'autre part, qu'ils ont aussi accès à une assurance-maladie par l'intermédiaire du programme national PhilHealth, à une assurance contre les accidents par l'intermédiaire du Système d'assurance gouvernementale (GSIS - *Government Service Insurance System*), à une assistance en matière de sécurité et de santé au travail (SST) et aux bourses de formation professionnelle. Les cotisations de PhilHealth et de GSIS sont versées par le gouvernement (OIT, 2014). Ainsi, la méthode appliquée dans le programme DILEEP est fondée sur les droits, et le programme fournit un appui aux bénéficiaires dans leurs efforts de recherche de meilleurs moyens de subsistance.

DILEEP est un programme-cadre composé de plusieurs interventions ciblant des groupes vulnérables spécifiques, notamment les travailleurs déplacés, les pêcheurs, les travailleuses et les personnes handicapées. Les principales interventions sont les suivantes: TUPAD (*Tulong Pangkabuhayan sa Ating Disadvantaged Workers*), qui propose aux travailleurs défavorisés un emploi rémunéré de 10 à 30 jours à chaque bénéficiaire, ainsi qu'une protection sociale; un programme de services intégrés pour le développement des moyens de subsistance qui fournit des fonds de roulement aux cultivateurs d'algues et aux pêcheurs; Kabuhayan, pour la gestion de l'emploi dans des projets non liés à l'infrastructure; et l'aide au développement de l'entrepreneuriat (OIT, 2014).

Le DOLE est l'organe principal chargé de la mise en œuvre du programme DILEEP. En raison de la nature géographique du pays, la population est largement dispersée dans un total de 7 000 îles, ce qui oblige le DOLE à coordonner ses activités avec les bureaux régionaux et ses partenaires accrédités lors de la mise en œuvre des programmes de protection sociale. Les partenaires accrédités comprennent les unités administratives locales, les organisations gouvernementales et non



Un travailleur portant l'équipement de protection nécessaire pour déblayer et ramasser les débris, dans le cadre des programmes de l'OIT d'emplois d'urgence et «argent-contre-travail», et dans le cadre des efforts entrepris par l'OIT après le passage du typhon Haiyan (Yolanda), novembre 2013, Tacloban, Philippines.

gouvernementales et les organisations de la société civile qui ont fait l'objet d'un processus de vérification (OIT, 2014).

Le programme DILEEP a fourni une assistance à 79 655 victimes du typhon Haiyan (DOLE, 2014). Les données sur le nombre de projets et de bénéficiaires sont enregistrées par le DOLE et consolidées dans le Système de suivi et de rapport en ligne du Programme d'emploi communautaire (CPEB - *Community-based Employment Program*), qui est un système de suivi commun à tous les projets gérés par le gouvernement.

Le programme DILEEP est appuyé par des décrets et des arrêtés administratifs. Les fonds proviennent du budget de l'Etat par le biais du Programme des mesures d'ajustement et de donateurs extérieurs (OIT, 2014).

“Non, tous les emplois ne conviennent pas nécessairement”

«L'emploi d'urgence a été un élément crucial de la réponse du gouvernement. Les normes garantissent que les travailleurs bénéficiaires reçoivent une rémunération correspondant au salaire minimum de la région, des directives sur la sécurité et la santé au travail, un équipement de protection individuelle et une assurance sociale. Cela témoigne de notre vision commune selon laquelle tous les emplois ne conviennent pas nécessairement; nous devons optimiser tous les efforts pour aider nos concitoyens».

- Benigno S. Aquino III, Président des Philippines

3

Répercussions quantifiables sur la vie des bénéficiaires

Selon la Secrétaire du DOLE Rosalinda Dimapilis-Baldoz, le programme DILEEP a eu une incidence considérable, puisque 90 pour cent des bénéficiaires ont vu leurs revenus augmenter, tandis que 45 pour cent ont été en mesure de créer des emplois grâce à leurs projets destinés à générer des revenus. En outre, 417 009 travailleurs du secteur informel ayant bénéficié de l'appui du programme DILEEP entre 2010 et 2014 sont maintenant indépendants et tirent un revenu de leur entreprise (DOLE, 2014).

Le programme DILEEP aide à la réhabilitation des communautés et encourage et forme les populations pour que celles-ci créent des entreprises communautaires durables en utilisant de manière efficace les ressources et les matières premières disponibles à l'échelle locale. Le programme est aussi un moyen de sensibiliser les populations aux questions de sécurité sociale, d'inscrire les bénéficiaires aux systèmes PhilHealth et GSIS, et de les informer sur la sécurité et la santé au travail.

4

Enjeux et voie à suivre

Aux Philippines, les interventions ciblant les victimes de catastrophes sont nombreuses, mais elles manquent de coordination. Il existe notamment un chevauchement dans le ciblage des bénéficiaires entre le programme DILEEP et l'intervention «argent-contre-travail» du DSWD. Le DSWD gère également d'autres interventions d'assistance sociale, y compris des transferts conditionnels en espèces, le développement communautaire et l'appui aux entreprises. La mise en œuvre de ces dispositifs doit être harmonisée avec ceux que gère le DOLE.

Au cours des deux prochaines années, le DOLE améliorera le système d'identification des bénéficiaires, grâce à la collecte d'informations personnalisées sur les travailleurs du secteur informel.

La mise en œuvre sera plus décentralisée et englobera davantage de personnes.

SOURCES

Département du Travail et de l'Emploi aux Philippines (DOLE - *Department of Labor and Employment*). 2014. "90 per cent of livelihood beneficiaries report increased incomes; 45 per cent created more community employment", in *DOLE News*, 1^{er} septembre. Disponible à l'adresse suivante: www.dole.gov.ph (en anglais).

—. 2015. *Site Web officiel*. Disponible à l'adresse suivante: www.dole.gov.ph [11 mars 2015].

—; Comité du groupe de travail technique (TWGC). 2013. *Community-Based Employment Program reference manual Vol. 1* (Manila). Disponible à l'adresse suivante: www.dole.gov.ph/cbep [12 mars 2015].

Département du Bien-être social et du développement (DSWD - *Department of Social Welfare and Development*). 2015. *Site Web officiel*. Disponible à l'adresse suivante: www.dswd.gov.ph [11 mars 2015] (en anglais).

Comité de compensation des employés (ECC - *Employees' Compensation Commission*). 2012. *The Social Protection Operational Framework and Strategy in the Philippines*, présenté lors de la Consultation relative au socle de protection sociale, Manille, 22 novembre (en anglais).

Gouvernement des Philippines. 2013. *Version préliminaire du socle de protection sociale*, présenté lors de l'atelier de consultation sur la finalisation du socle de protection sociale, Manille, 11-12 septembre (en anglais).

Organisation internationale du Travail (OIT). 2013. "ILO supports DOLE's emergency employment programmes", in *ILO News*, 9 Dec. Disponible à l'adresse suivante: www.ilo.org/manila [11 mars 2015] (en anglais).

—. 2014. *Philippines: Assessment based national dialogue on social protection, employment promotion and disaster management*. Disponible à l'adresse suivante: www.social-protection.org [11 Mar. 2015].

Gazette officielle de la République des Philippines. 2009. "Executive Order No. 783, s. 2009", 13 février. Disponible à l'adresse suivante: www.gov.ph [11 mars 2015].

Autorité philippine des statistiques (PSA - *Philippine Statistics Authority*). 2014. *Labour Force Survey: Annual labor and employment status 2014* (Manila). Disponible à l'adresse suivante: www.psa.gov.ph [17 avril 2015] (en anglais).

Cette fiche a été rédigée par Loveleen De, responsable des politiques de protection sociale, et révisée par Celine Peyron-Bista, conseillère technique principale, Valérie Schmitt, cheffe du service de la politique sociale, de la gouvernance et des normes du Département de la protection sociale de l'Organisation internationale du Travail (OIT), et Isabel Ortiz, directrice du département de la protection sociale du BIT. La rédactrice de cette série est Isabel Ortiz, directrice du département de la protection sociale du BIT. Pour plus d'informations, veuillez contacter: ortizi@ilo.org.

Bureau international du Travail, 4, route des Morillons, 1211 Genève 22, Suisse
Rendez-vous sur notre site Internet: www.social-protection.org

