

Humanitarian Practice Network

Le **Humanitarian Practice Network (HPN)** est un forum indépendant regroupant des acteurs de terrain, des managers et des décideurs politiques du secteur humanitaire qui partagent leurs informations, analyses et expériences.

L'**objectif du HPN** est d'améliorer la performance de l'action humanitaire en contribuant à éduquer les individus et les institutions.

Les **activités de l'HPN** incluent :

- Une série de publications spécialisées : Good Practice Reviews (Revue des bonnes pratiques), Network Papers et *Humanitarian Exchange magazine*.
- Un site Web de ressources à www.odihpn.org.
- Des séminaires et ateliers occasionnels qui rassemblent praticiens, décideurs et analystes.

Les **membres du HPN et son public** comprennent des individus et des organisations engagés dans l'action humanitaire. Ils sont basés dans 80 pays et travaillent dans des ONG du Nord et du Sud, aux Nations Unies et dans d'autres organismes multilatéraux, des universités mais aussi pour des gouvernements. Ils peuvent également être bailleurs de fonds et consultants. Les publications du HPN sont en outre rédigées par un vaste éventail de collaborateurs.

Le **siège du HPN** est le Humanitarian Policy Group (HPG) à l'Overseas Development Institute (ODI), un groupe de réflexion indépendant sur les politiques humanitaires et de développement. Les publications du HPN sont préparées et rédigées par un vaste éventail d'individus et d'organisations et sont publiées par le HPN afin d'encourager et de faciliter l'échange de connaissances au sein du secteur. Les points de vue et opinions mentionnés dans les publications du HPN n'expriment ou ne reflètent pas nécessairement ceux du Humanitarian Policy Group ou de l'Overseas Development Institute.

Cette GPR (revue des bonnes pratiques) a été produite en collaboration avec le Cash Learning Partnership (CaLP). Un soutien financier a été apporté par la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO), par le biais de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC), et par les donateurs qui apportent leur soutien au HPN.



COMMISSION EUROPEENNE



Aide humanitaire

Humanitarian Practice Network (HPN)
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London, SE1 7JD
United Kingdom

Tél : +44 (0)20 7922 0331/74
Fax : +44 (0)20 7922 0399
Email : hpn@odi.org.uk
Site Web : www.odihpn.org

© Overseas Development Institute, London, 2011.

Programme de transfert monétaire dans les situations d'urgence

Paul Harvey et Sarah Bailey

Humanitarian Practice Network
HPN

Géré par

Humanitarian Policy Group

Revue des bonnes pratiques

Programme de transfert monétaire dans les situations d'urgence

Commandée et publiée par le Humanitarian Practice Network de l'ODI

Paul Harvey et Sarah Bailey

À propos de l'HPN

Le Humanitarian Practice Network qui fait partie de l'Overseas Development Institute est un forum indépendant regroupant des acteurs de terrain, des managers et des décideurs politiques du secteur humanitaire qui partagent leurs informations, analyses et expériences. Les points de vue et opinions mentionnés dans les publications du HPN n'expriment ou ne reflètent pas nécessairement ceux du Humanitarian Policy Group ou de l'Overseas Development Institute.



Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
United Kingdom

Tél. : +44 (0) 20 7922 0300
Fax : +44 (0) 20 7922 0399

Email HPN : hpn@odi.org.uk
Site web HPN : www.odihpn.org



Humanitarian Practice Network (HPN)

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London, SE1 7JD
United Kingdom

Tél. : +44 (0)20 7922 0331/74

Fax : +44 (0)20 7922 0399

Email : hpn@odi.org.uk

Site Web : www.odihpn.org

Imprimé et relié au R.U.

Composition par : Adelphi Translations Ltd

A propos des auteurs

Paul Harvey est partenaire de Humanitarian Outcomes (<http://www.humanitarianoutcomes.org>). Il était auparavant chargé de recherches au sein du Humanitarian Policy Group de l'Overseas Development Institute (ODI ou Institut de développement d'Outre-mer). Il a également travaillé avec des ONG et a occupé la fonction d'emergency manager (gestionnaire des situations d'urgence) dans le cadre de nombreuses situations de crise.

Sarah Bailey est chargée de recherches pour le Humanitarian Policy Group. Elle a conçu, géré et évalué des programmes de transfert monétaire et a rédigé de nombreux articles sur le sujet. Avant de rejoindre l'ODI, Sarah a géré des programmes d'urgence et de développement en République Démocratique du Congo et au Niger.

ISBN: 978 1 907288 38 8

Prix d'un exemplaire : 10 £ (hors frais d'expédition et d'emballage).

© Overseas Development Institute, London, 2011.

Il est possible de photocopier tout ou partie de cette publication à condition de mentionner la source. Pour toute demande de reproduction commerciale des documents du HPN, veuillez vous adresser à l'ODI qui détient les droits d'auteur. Le coordinateur du réseau souhaite vivement être informé de la façon dont les documents du HPN sont utilisés que ce soit dans le cadre d'une formation, d'un travail de recherche ou de la conception, de la mise en oeuvre ou de l'évaluation d'un programme.

Programme de transfert monétaire dans les situations d'urgence

Revue des bonnes
pratiques 11

Revue des bonnes pratiques

Programme de transfert monétaire dans les situations d'urgence

Paul Harvey et Sarah Bailey

Juin 2011

Revue des bonnes pratiques 11

Humanitarian Practice Network

Overseas Development Institute

Table des matières

Remerciements	vii
Introduction	1
Champ d'application de la revue des bonnes pratiques	1
Public ciblé	2
Comment utiliser cette RBP	2
Chapitre 1 Les fondements des programmes de transfert monétaire	3
1.1 Types d'approches en matière de transferts monétaires et de coupons	3
1.2 Les acteurs du transfert monétaire	3
1.3 Transferts monétaires et interventions sectorielles	6
Chapitre 2 Quand le transfert monétaire est-il approprié ?	15
2.1 Evaluation des besoins et analyse des interventions	19
2.2 Analyse des marchés	22
2.3 Sécurité et risques de corruption	31
2.4 Questions de genre, relations de pouvoirs et groupes vulnérables	33
2.5 Rapport coût-efficacité	38
2.6 Coordination et faisabilité politique	40
2.7 Compétences et capacités	42
2.8 Rapidité et planification des mesures d'urgence	43
2.9 Saisonnalité	44
Chapitre 3 Planification et conception des interventions monétaires	45
3.1 Déterminer les objectifs du projet	45
3.2 Types de programmes de transferts monétaires	46
3.3 Quand donner de l'argent et combien donner ?	49
3.4 Programmes complémentaires	56
3.5 Etablir un lien entre les transferts de fonds d'urgence et la protection sociale	58
Chapitre 4 Mise en oeuvre des interventions monétaires	61
4.1 Participation, sensibilisation et responsabilités	61
4.2 Ciblage et enregistrement	64
4.3 Mécanismes de distribution des fonds	71

Chapitre 5 Suivi et évaluation	81
5.1 Le suivi	82
5.2 Evaluation	90
Chapitre 6 Les coupons	95
6.1 Quand utiliser les coupons	96
6.2 Coupons “Espèces” ou “Marchandises”	97
6.3 Conception du coupon	98
6.4 Coupons rachetables dans les magasins locaux et chez les commerçants	98
6.5 Les foires aux coupons	101
6.6 La fraude	104
6.7 Le suivi	105
Chapitre 7 Argent-contre-Travail	107
7.1 Pertinence	107
7.2 Sélection du projet	108
7.3 Ciblage	110
7.4 Montants et fréquence des versements	111
7.5 Mise en oeuvre	114
7.6 Genre et groupes vulnérables	116
7.7 Le suivi	117
7.8 Fin des projets ACT	118
Chapitre 8 Conclusion	119
Annexe 1	121
Bibliographie	123

Remerciements

Cette revue des bonnes pratiques (RBP) a été produite par le Humanitarian Practice Network (HPN) en collaboration avec le Cash Learning Partnership (CaLP) (www.cashlearning.org). Elle a pu voir le jour grâce à l'aide financière de ECHO et des donateurs qui apportent leur soutien au HPN.

Conseils et contributions apportés par le groupe consultatif de la RBP :

Pantaleo Creti
Ugo Gentilini (Programme alimentaire mondial)
Nupur Kukrety (Oxfam R.U.)
Hanna Mattinen (Action contre la faim)
Nick Maunder (ECHO)
Dan Maxwell (Feinstein International Center)
Miles Murray (Save the Children)
Silke Pietzsch (Action contre la faim)
Devrig Velly (ECHO)
Selvi Vikan (Conseil norvégien pour les réfugiés)

Nous souhaitons remercier Wendy Fenton, Coordinatrice de l'Humanitarian Practice Network, pour son temps et son soutien dans le cadre de l'élaboration de cette RBP. Nous tenons également à remercier les coordinateurs passés et présents de CaLP, respectivement Emma Delo et Nicolas Barrouillet.

Cette revue des bonnes pratiques s'appuie sur des travaux précédents, des rapports financiers et des lignes directrices notamment ceux réalisés par les agences suivantes : HPG, ACF, Oxfam, ECHO, le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Horn Relief, Mercy Corps, SDC et PAM.

Simon Levine a contribué à la section concernant la planification des mesures d'urgence. Et Karen Proudlock s'est chargée de toute la partie contenant les interviews et des recherches préliminaires.

De nombreuses personnes ont contribué en partageant leurs ressources et leurs avis ou en participant à des interviews. Ces personnes sont : Mike Albu (Practical Action), Paula Baizan (Croix-Rouge Britannique), Caroline Broudic (ACF), Jenny Chapman, Kate Ferguson (Christian Aid), Liz Hughes, Rosie Jackson (Save the Children R.U.), Susanne Jaspars, Diane Johnson (Mercy Corps), Marshall Kakridoza (Mercy Corps), Basil Lucima (Oxfam R.U.), Amanda McClelland (Concern), Fiona McSheehy (Croix-Rouge Britannique), Steven Michel (UNICEF), Arthur Mist (World Vision), Wale Osofisan (HelpAge), Surendra Regmi (FICR Bangladesh), Angela Rouse (CARE), Graham Saunders (FICR), Joy Singhal (Croix-Rouge Britannique), Marcus Skinner (HelpAge), Gabrielle Smith (Concern), Koko Sossouvi (Mercy Corps), Vicky Tennant (HCR), Nigel Timmins (Christian Aid), Lani Trenouth (ACF), Tina Wallace ainsi que les membres du CaLP D-Group.

Nous tenons tout particulièrement à remercier Matthew Foley pour avoir si bien édité cette revue des bonnes pratiques.

Introduction

La grande majorité de l'aide humanitaire internationale est fournie en nature, sous forme de denrées alimentaires, de semences, d'outils, de médicaments, de matériaux servant à la construction d'abris et d'équipements ménagers. Nous pouvons toutefois constater une expérience significative et croissante dans la distribution d'argent en espèces ou de coupons, en tant qu'alternatives ou compléments à l'aide en nature. Alors que l'on acquière davantage d'expérience dans l'utilisation des transferts monétaires, il semble de plus en plus évident que l'argent peut jouer un rôle dans de nombreux secteurs dans le cadre de l'aide apportée aux populations en situations d'urgence. Il peut permettre de se procurer de la nourriture, d'aider à reconstruire ou à protéger les moyens de subsistance, d'aider à répondre aux besoins de la population en termes d'abris et de produits non alimentaires, d'aider les réfugiés et de faciliter les processus de rapatriement et de réintégration. La question n'est plus de savoir *si* l'aide monétaire est un bon moyen de répondre aux besoins des victimes de catastrophes, mais *comment* les organisations, les donateurs et les gouvernements peuvent utiliser au mieux les transferts monétaires, conformément à leurs missions et à leurs mandats.

Les transferts monétaires ne constituent pas un secteur en tant que tel : l'argent n'est qu'un instrument pouvant servir – le cas échéant – à atteindre des objectifs particuliers dans des contextes et des domaines spécifiques. Les transferts monétaires ne sont pas la panacée ; mais la plupart des craintes qui accompagnent invariablement leur utilisation dans l'intervention humanitaire ne sont pas toujours concrètement justifiées. Somme toute, dresser la liste des avantages et inconvénients théoriques des transferts monétaires par rapport à l'aide en nature n'est pas forcément un cadre de réflexion utile car la pertinence des transferts monétaires dépend des besoins, des marchés et d'autres facteurs clés qui varient tous d'un contexte à l'autre.

Champ d'application de la revue des bonnes pratiques

Cette RBP synthétise les lignes directrices existantes en matière de transfert monétaire, centralise les enseignements tirés de la recherche et des différentes évaluations et apporte des exemples pratiques issus des interventions monétaires. L'une des difficultés rencontrées lors de la rédaction des interventions monétaires a été de décider des éléments à inclure dans l'analyse, sachant que l'argent est une alternative possible à toute forme d'aide. Nous nous sommes concentrés ici sur les questions spécifiques à l'argent. Tout en reconnaissant leur importance, nous ne couvrons pas de manière détaillée les questions générales, comme la manière de réaliser des évaluations, de cibler l'aide, de surveiller les programmes et d'assurer de rendre des comptes aux victimes de catastrophes. Les ressources suggérées figurent dans l'Annexe 1.

Cette RBP aborde la distribution monétaire et de coupons aux individus et ménages en situations d'urgence, de crises de longue durée et de relèvement. Des chapitres

distincts sont consacrés aux coupons et à la rémunération en espèces du travail afin d'aborder les problèmes qui peuvent découler de ce type de programmes, mais le reste de la RBP s'applique toujours à ces interventions. La RBP n'aborde pas l'aide sociale sur le long terme (sauf pour les programmes d'urgence et de relèvement qui peuvent éventuellement évoluer en approches de protection sociale à plus long terme). Elle ne couvre pas non plus les programmes de crédit, de micro-finance ou de micro-assurance ni les dons en espèces versés aux communautés ou organisations locales.

Public ciblé

Cette RBP a été rédigée principalement pour le personnel humanitaire travaillant à la planification et à la mise en oeuvre des interventions d'urgence – pour ceux qui sont déjà familiarisés avec les interventions monétaires mais aussi pour ceux qui ne les connaissent pas encore. La RBP sera également d'une grande utilité pour les dirigeants, présents sur le terrain ou au siège, dont le rôle est d'approuver les interventions opérationnelles et de s'assurer que leur personnel dispose des capacités et des systèmes nécessaires pour mettre en oeuvre les projets utilisant des transferts monétaires. Les donateurs humanitaires, les responsables gouvernementaux impliqués dans la réponse aux catastrophes, les étudiants en aide humanitaire et le personnel des organisations humanitaires impliqués dans les questions politiques pourront également trouver cette RBP utile.

Comment utiliser cette RBP

La RBP est structurée comme suit. Le chapitre 1 propose un aperçu des définitions, des types de programmes de transfert monétaire, et des acteurs y participant. On y explore aussi certaines questions sectorielles particulières concernant l'utilisation de l'argent en espèces en réponse aux besoins en produits alimentaires ou autres, en abris et nutrition et en réponse au déplacement des populations. Le chapitre 2 examine la question du moment où l'argent devient opportun ainsi que le processus d'évaluation nécessaire à une prise de décision reposant sur des faits concrets concernant le moment où il faut – où ne faut pas – l'utiliser cet argent. Les points essentiels abordés sont l'évaluation des besoins, l'analyse du marché, la sécurité et les risques de corruption, les rapports entre les hommes et les femmes et la rentabilité. Le chapitre 3 se concentre sur les principaux problèmes de planification et de conception des interventions monétaires, et notamment le choix du montant à verser aux populations, le choix entre les différents types de projets d'aide en espèces et la combinaison de l'aide monétaire et de l'aide en nature ainsi que les liens existant entre l'aide monétaire et les mécanismes de protection sociale à plus long terme. Le chapitre 4 examine les questions de mise en oeuvre relatives au ciblage, à l'enregistrement et à la distribution. Le chapitre 5 se concentre principalement sur le suivi et l'évaluation. Enfin, les chapitres 6 et 7 examinent d'autres questions soulevées par les coupons et les programmes « Argent-contre-Travail ».

Chapitre 1

Les fondements des programmes de transfert monétaire

Ce chapitre contient les principes fondamentaux de la programmation des transferts monétaires. Il présente les définitions et les concepts clés, examine les secteurs en situation d'urgence dans lesquels l'argent en espèces est communément utilisé et présente un récapitulatif des principaux acteurs engagés. Ce chapitre est une introduction utile pour les personnes qui découvrent les programmes de transfert monétaire pour la première fois et une remise à niveau pour celles le connaissant déjà.

1.1 Types d'approches en matière de transferts monétaires et de coupons

Même si elles sont souvent décrites comme nouvelles et innovantes, les interventions monétaires existent depuis longtemps. Clara Barton, l'une des fondatrices de la Croix-Rouge Américaine, a aidé à organiser des dispositifs d'aide monétaire après la guerre Franco-Allemande de 1870–71, et en réponse aux inondations de Galveston, au Texas, en 1900. A la fin du XIX^{ème} siècle, en Inde, les réponses à la famine comportaient ce qu'on appellerait aujourd'hui les programmes de rémunération en espèces du travail.¹ En 1948, au Soudan, l'administration coloniale britannique a distribué de l'argent aux victimes de la famine. Au début des années 70, en Inde, des millions de personnes ont été employées dans le cadre des projets de rémunération en espèces du travail. Des programmes « Argent-contre-Travail » à grande échelle ont été mis en œuvre au Botswana dans les années 80. Et bien que cette liste ne soit pas exhaustive, elle permet de bien faire comprendre que l'aide monétaire aux personnes se trouvant en situations d'urgence est ancrée dans le passé, et qu'elle n'est ni nouvelle ni exceptionnelle.

Les interventions monétaires transfèrent des ressources aux personnes de deux manières : en leur donnant directement de l'argent ou en leur distribuant des coupons. La décision d'utiliser les espèces ou les coupons dépend du contexte et des objectifs de l'intervention. Les dons d'argent sont plus flexibles car les bénéficiaires peuvent les utiliser quand et où ils le souhaitent, en fonction de leur accès aux biens et aux services. La distribution d'argent ou de coupons peut être assortie ou non, de certaines conditions. Ces conditions (notamment celles qui portent sur le travail) dépendent des objectifs du projet. Le tableau 1 présente les principaux types d'interventions monétaires généralement entreprises par les organisations.

1.2 Les acteurs du transfert monétaire

Une grande variété d'acteurs financent ou mettent en œuvre les interventions monétaires. Ce sont les Etats, les agences d'aide internationale (l'ONU, la Croix-

1). Dreze et A. Sen, *The Political Economy of Hunger: Volume 2 Famine Prevention* (Oxford: Clarendon Press, 1990).

Tableau 1: Types d'approches monétaires ou en coupons dans les situations d'urgence

Transferts monétaires inconditionnels	Les personnes reçoivent de l'argent sous forme d'aide directe sans aucune condition ni obligation en matière de travail. Elles ne doivent rien rembourser et peuvent utiliser cet argent comme bon leur semble.
Transferts monétaires conditionnels	L'organisation pose des conditions sur l'usage qui doit être fait de cet argent. Exemple : en stipulant qu'il serve à payer la reconstruction de la maison familiale. Sinon, l'argent peut être versé <i>après</i> , une fois que les bénéficiaires auront rempli une condition, comme celle d'inscrire leurs enfants à l'école ou de les faire vacciner. Ce genre de conditions est rare dans un contexte humanitaire.
Coupons	Un coupon est un papier, un jeton ou une carte électronique pouvant être échangé contre une quantité ou une valeur déterminée de biens, correspondant à une valeur monétaire (ex : 15 USD) ou à des produits de base ou des services prédéterminés (ex : 5 kg de maïs ; mouture de 5 kg de maïs). Les coupons sont échangeables chez certains commerçants présélectionnés ou lors de 'foires aux coupons' organisées par l'organisation chargée de la mise en œuvre.
Argent-contre-Travail	Le paiement (sous forme d'espèces ou de coupons) correspond à un salaire pour un travail généralement effectué dans le cadre de programmes publics ou communautaires.

Rouge et les ONG) et les organisations nationales de la société civile. Les ONG nationales et internationales ont joué un rôle primordial dans la mise en œuvre des interventions monétaires ou sous forme de coupons et dans l'élaboration des lignes directrices : Horn Relief, Oxfam, Action Contre La Faim (ACF), Save the Children et Catholic Relief Services (CRS). Beaucoup d'autres ont mené des programmes de transferts monétaires mais ont également commandé des travaux de recherche et des évaluations. Les ONG ont également formé un Cash Learning Partnership (CaLP), visant à promouvoir l'échange de connaissances, l'apprentissage et le renforcement des capacités.² La Croix-Rouge a développé des lignes directrices et apporté son soutien aux interventions dans de nombreux pays.

Les agences des Nations Unies sont en train d'accroître leur utilisation des interventions monétaires et en coupons. Le siège du Programme alimentaire mondial (PAM) dispose quant à lui d'un service chargé de surveiller, de fournir des conseils techniques et de renforcer les capacités des activités entreprises dans ce domaine. Il a également produit un manuel d'orientation.³ Les approches monétaires ou en coupons figurent de plus en plus dans les appels lancés par le PAM au niveau national. En 2010, le PAM a ciblé 4,2 millions de bénéficiaires avec 35 programmes d'une valeur de 140 millions USD. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a largement utilisé l'argent dans ses interventions visant à aider les réfugiés et les rapatriés. L'UNICEF a utilisé des transferts monétaires dans le cadre de ses programmes de secours d'urgence et de relèvement en Indonésie et au Sri Lanka, et apporte son soutien aux « foires aux coupons » pour les produits de première nécessité en République Démocratique du Congo.⁴ L'organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a eu recours à

² Les membres du CaLP sont Oxfam GB, Save the Children UK, la Croix-Rouge britannique, le Conseil norvégien pour les réfugiés et Action contre la Faim USA.

³ PAM, *Cash and Vouchers Manual*. Première édition (Rome: PAM, 2009).

⁴ S. Jaspars et P. Harvey (avec C. Hudspeth et L. Rumble), *A Review of UNICEF's Role in Cash Transfers to Emergency-Affected Populations*, EMOPS Working Paper; S. Bailey, *Independent Evaluation of Concern Worldwide's Emergency Response in North Kivu, Democratic Republic of Congo: Using Vouchers and Fairs in Response to Displacement* (Londres: ODI, 2009).

ces coupons et ces foires pour permettre aux populations d'accéder aux intrants agricoles et aux services techniques.

Les gouvernements nationaux des pays victimes de catastrophes ont mis en place des projets d'aide monétaire à grande échelle. Le gouvernement pakistanais a par exemple aidé financièrement quelques 270 000 ménages suite au tremblement de terre de 2005. Depuis début 2011, le gouvernement a distribué des tranches préliminaires de 233 USD à 1,3 million de ménages en réponse aux graves inondations de 2010. Après le tremblement de terre de 2008 au Sichuan, le gouvernement chinois a versé 44 USD/mois aux 8,8 millions de survivants. Le même type de distribution a été réalisé suite au tremblement de terre de Yushu, au nord-ouest de la Chine en 2010. Le gouvernement américain a distribué plus de 7 milliards de dollars en réponse aux ouragans Rita et Katrina.

De nombreux programmes d'aide monétaire provenant des organisations humanitaires sont inférieurs à l'aide en nature (notamment l'aide alimentaire). Bien que les organisations humanitaires commencent à organiser des projets dépassant le cadre des projets 'pilotes' ayant recours aux transferts monétaires étroitement surveillés, les programmes à grande échelle restent rares. Alors que l'on commence à acquérir davantage d'expérience dans les projets d'aide monétaire à plus grande échelle dans des pays comme Haïti et le Pakistan, il est nécessaire de mieux se documenter sur les enseignements tirés de la mise en œuvre des interventions monétaires à grande échelle, y compris celles qui sont mises en place par les gouvernements nationaux, afin de mieux comprendre ce qu'implique un programme d'aide monétaire de même envergure qu'une aide en nature. Le programme d'aide monétaire du HCR en Afghanistan, au Burundi et dans d'autres pays a montré que ces programmes à grande échelle étaient réalisables.

Les donateurs souhaitent aussi de plus en plus financer les interventions monétaires. Le ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID) a apporté son soutien aux interventions monétaires ; une analyse des interventions du DFID lors de catastrophes naturelles indique que les partenaires du DFID devraient expliquer 'les raisons pour lesquelles ils n'utilisent pas l'argent en espèces, plutôt que l'inverse'.⁵ L'Organisation Suisse de Développement et de Coopération (SDC) a joué un rôle prépondérant dans le développement des interventions monétaires, en dépensant notamment plus de 30 millions USD dans des projets d'aides monétaires en Europe et dans l'ancienne Union soviétique. Le Bureau américain de l'aide d'urgence en cas de catastrophe (OFDA) finance des projets utilisant les transferts monétaires, la rémunération du travail et les coupons. L'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) inclut explicitement les transferts monétaires dans sa politique d'aide alimentaire humanitaire. Les lignes directrices du financement d'ECHO relatives à l'utilisation des espèces et des coupons lors de crises humanitaires ont été présentées en 2009.⁶ ECHO soutient également le développement des capacités au sein des organisations humanitaires en versant des fonds au CaLP.

5 Humanitarian Emergency Response Review, rapport pour le DFID, 28 Mars 2011.

6 UE, *Communication from the Commission to the Council and European Parliament and Commission Staff Working Document on Humanitarian Assistance*, 2010; DG ECHO, *The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises*. DG ECHO *Funding Guidelines*, 2009.

1.3 Transferts monétaires et interventions sectorielles

Les espèces et les coupons ont le plus souvent été considérés comme des alternatives à l'aide alimentaire, bien que d'autres types d'interventions – moyens de subsistance, abris, produits non alimentaires, semences et outils, bétail – puissent aussi être achetés avec de l'argent. L'argent peut également être perçu comme un moyen de faciliter l'accès à des services comme la santé, l'éducation et les soins vétérinaires et peut jouer un rôle dans les processus de retour et de réintégration. Cette section examine la manière dont les interventions monétaires ont été utilisées dans différents secteurs de l'intervention humanitaire. Sachant que des structures humanitaires, comme le système de coordination intersectorielle, encouragent des interventions délimitées par secteurs, il est important de garder à l'esprit que la flexibilité de l'argent en espèces et des coupons permet de répondre à différents types de besoins et donc de couvrir de nombreux différents secteurs. Les questions soulevées pour la coordination sont abordées en section 2.6.

1.3.1 Sécurité alimentaire et nutrition

Les transferts monétaires sont communément utilisés dans des situations d'urgence, pour répondre à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, et souvent même comme une alternative à l'aide alimentaire. Alors qu'il est difficile d'imputer l'impact nutritionnel, l'un des arguments parfois mis en avant en faveur de l'aide alimentaire par rapport aux transferts monétaires est que celle-ci est susceptible d'avoir un meilleur impact au niveau nutritionnel et qu'elle est, de ce fait, plus appropriée dans le cadre d'un projet présentant des objectifs explicitement nutritionnels. Cela peut par exemple être le cas lorsque l'aide alimentaire est enrichie pour répondre aux carences en vitamines ou en minéraux. Toutefois, les interventions monétaires peuvent avoir un impact sur toutes les causes sous-jacentes de la malnutrition : l'insécurité alimentaire, la santé, l'environnement social et les soins. Les transferts monétaires peuvent attaquer plus efficacement les causes profondes de la malnutrition lorsque celles-ci sont liées à un changement dans l'accès à la nourriture et/ou aux revenus.

Les faits montrent que les transferts monétaires ou les coupons ne peuvent pas remplacer les compléments alimentaires spécialisés nécessaires pour combattre les

Encadré 1: Programme de coupons (produits frais) dans les camps de réfugiés à Dadaab, Kenya

En 2007, l'ACF a lancé un projet de sécurité alimentaire dans les camps de réfugiés de Dadaab, au Kenya. Dans le cadre de ce projet, les intervenants ont reçu des coupons pour acheter des fruits et légumes frais, du lait et des œufs dans les magasins locaux. Ceci a permis d'améliorer la diversité de l'alimentation au sein des ménages ciblés, et les ménages ont signalé une plus grande consommation d'œufs, de fruits et de légumes. Le projet a également aidé les vendeurs de produits alimentaires à développer leurs activités et d'accroître leurs bénéfices.

Source: S. Dunn, *External Evaluation: Fresh Food Voucher Project by Action Against Hunger, Dadaab Refugee Camps, Kenya, 2009.*

types de malnutrition aiguë, sévère et modérée. Cependant, lorsqu'ils sont associés à des suppléments micro nutritifs et à la prévention des maladies, les transferts monétaires peuvent contribuer à protéger l'état nutritionnel des enfants.⁷ Plusieurs évaluations ont aussi constaté que l'argent pouvait être plus efficace que l'aide alimentaire pour améliorer la diversité du régime alimentaire. Donner de l'argent aux individus peut également avoir des répercussions positives sur les pratiques de soins. En Ethiopie, par exemple, Save the Children a constaté que les mères au foyer ayant bénéficié de transferts monétaires nourrissaient leurs enfants plus fréquemment et qu'elles leur donnaient une plus grande variété de céréales et légumineuses et des quantités supérieures de produits d'origine animale, d'huile et de légumes.

Lorsque les interventions comportent des objectifs nutritionnels spécifiques, les évaluations doivent examiner si l'argent seul suffira à remplir ces objectifs nutritionnels, ou s'il est nécessaire de réaliser des combinaisons de nourriture et d'argent ou de mettre en place des programmes de nutrition complémentaires. Un examen de données concrètes provenant d'Indonésie indique qu'il est conseillé de combiner les espèces et la nourriture, car l'argent seul ne suffit pas à répondre à tous les besoins en micronutriments.⁸ Davantage de travail est nécessaire sur la meilleure façon de combiner et de classer les transferts monétaires et alimentaires et les programmes de nutrition afin de remplir les objectifs nutritionnels.

1.3.2 Moyens de subsistance

Les difficultés rencontrées par les populations pour gagner leur vie signifient que l'argent peut être un moyen particulièrement approprié pour aider, protéger et reconstruire leurs moyens de subsistance.⁹ Jaspars et Maxwell identifient trois types de programmes portant sur les moyens de subsistance, tous trois sont applicables aux activités de transfert monétaires :

- Apport de moyens de subsistance : répondre aux besoins de base (ex : coupons pour les moutures, argent en espèces ou coupons alimentaires, produits non alimentaires et autres besoins de base).
- Protection des moyens de subsistance : réduire la vulnérabilité en diversifiant les opportunités d'accès aux moyens de subsistance et en protégeant les actifs.
- Promotion des moyens de subsistance: améliorer les stratégies de survie, l'accès et les politiques d'accompagnement, les institutions et les processus.¹⁰

Les transferts monétaires peuvent avoir des effets autrement plus utiles sur les moyens de subsistance que le simple fait de protéger la consommation immédiate sachant que la flexibilité accrue que permet l'argent signifie que ce dernier peut être utilisé à des fins d'investissements productifs. Ceci a en effet été constaté mais cela dépend essentiellement du montant alloué, du moment où il est alloué et à un niveau plus étendu, aux contraintes auxquelles sont confrontées les

⁷ Save the Children UK, *How Cash Transfers Can Improve the Nutrition of the Poorest Children* (Londres: SCUK, 2009); Jaspars et al., *A Review of UNICEF's Role in Cash Transfers*.

⁸ Cf E. Skoufias, S. Tiwari et H. Zaman, *Can We Rely on Cash Transfers to Protect Dietary Diversity During Food Crises? Estimates from Indonesia* (Washington DC: Banque mondiale, 2011).

⁹ F. Ellis, *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

¹⁰ S. Jaspars and D. Maxwell, *Food Security and Livelihoods Programming in Conflict: A Review*, HPN Network Paper 65 (Londres: ODI, 2009).

bénéficiaires. Lorsque l'aide monétaire constitue une aide d'urgence, elle est utilisée immédiatement et dans son intégralité. Cependant, lorsque la situation est moins grave, ou lorsque la somme d'argent allouée est plus généreuse, elle peut contribuer à stimuler un investissement productif. Lors de l'analyse, menée par Oxfam, sur le projet de rémunération en espèces du travail à Turkana, au Kenya, il a été constaté que des sommes importantes étaient plus susceptibles d'être consacrées à des actifs de production, comme du bétail ou la création de petits commerces.¹¹ Les dons en espèces ne sont pas suffisants pour permettre aux gens de vivre correctement, mais ils peuvent constituer un outil potentiel dans le cadre d'un processus d'aide plus étendu.

Les transferts monétaires servent souvent à rembourser des dettes. Ce qui peut parfois être considéré comme problématique car ils ne favorisent alors pas la consommation ni les investissements. Dans certains cas, les bénéficiaires ont préféré recevoir un transfert de ressources sous forme d'une aide alimentaire plutôt que financière de crainte que l'argent reçu ne les oblige à rembourser leurs dettes. En Mongolie par exemple les créanciers se sont manifestés auprès des bénéficiaires ; et dans certains cas, ces créanciers les ont même accompagnés à la banque. L'utilisation de cet argent pour le remboursement de dettes peut, cependant, être considéré comme un point positif, cela permettant en effet aux marchés du crédit de fonctionner à nouveau. Dans de nombreuses crises, les systèmes de crédit informels jouent un rôle important dans la manière dont les personnes tentent de subsister (il est ainsi nécessaire de mieux

Encadré 2: Soutenir la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance : le programme d'aide monétaire de Save the Children pour la reconstitution du cheptel au Kenya

En 2005, Isiolo, au Kenya, a connu une grave sécheresse qui a entraîné des pertes en bétail et une malnutrition infantile sévère. Save the Children est intervenu en 2006, en offrant à 750 ménages un transfert monétaire ponctuel d'un montant de 435 USD. L'argent était initialement prévu pour pallier à la perte du bétail, mais cet objectif a du être revu quand les retards de financement ont signifié que les pertes de bétail ne constituaient plus une intervention appropriée. L'argent a ensuite été distribué afin d'aider les familles à racheter les animaux de leur choix, à investir dans des usages productifs et à répondre à leurs besoins immédiats. L'évaluation a révélé que les bénéficiaires étaient satisfaits des transferts monétaires de par le choix qu'ils permettaient dans la sélection des animaux, et la liberté qu'ils offraient pour investir dans d'autres activités de subsistance et répondre à d'autres besoins pressants sans devoir vendre d'animaux. L'argent a été majoritairement (à 85 %) investi dans l'achat d'animaux et le reste dans d'autres éléments comme des abris, des petits commerces. Il a également servi à rembourser des dettes, à payer les soins vétérinaires, les soins de santé, l'éducation et la nourriture.

Source: M. O'Donnell, *Project Evaluation: Cash-Based Emergency Livelihood Recovery Programme, May to November 2006, Isiolo District, Kenya*, SC Canada, 2007.

11 J. Frize, *Review of Cash for Work Component of the Drought Recovery Programme in Turkana and Wajir Districts (Septembre 2001-Juin 2002)*, 2002.

comprendre ces systèmes de crédit et leur rôle dans les moyens de subsistance). L'explosion incontrôlée des dettes peut être un indicateur important de vulnérabilité. Et pour une famille, le fait de commencer à rembourser ses dettes afin de retrouver sa capacité d'endettement peut se révéler essentiel pour protéger ses moyens d'existence. Les organisations doivent tenir compte de l'endettement dans leur analyse de la pertinence de l'aide monétaire et dans la décision du montant des transferts.

1.3.3 Abris

Après une catastrophe, les interventions se concentrent généralement et en priorité sur la création d'abris temporaires dans les camps, puis sur l'aide à la reconstruction de logements permanents. Cette assistance se présente principalement sous la forme d'une aide en nature : les gouvernements ou les organisations humanitaires procurent des abris temporaires aux personnes vivant dans les camps, des matériaux de construction pour des logements permanents ou une aide pour qu'ils reconstruisent les logements eux-mêmes, généralement par le biais d'entrepreneurs locaux.¹² Compte tenu de certains problèmes généralement associés aux abris et aux aides en nature – tentes de mauvaise qualité, par exemple, habitations mal conçues ou inappropriées – donner de l'argent à ces personnes pour leur permettre de bénéficier d'un hébergement temporaire ou de reconstruire leur maison peut être une solution viable. Les dons en espèces peuvent constituer un complément aux hébergements temporaires en nature.

La réaction classique des organisations humanitaires internationales au déplacement a été celle de fournir des abris temporaires dans les camps. On sait depuis longtemps, cependant, que nombreuses sont les personnes préférant se réfugier chez des amis, des proches ou des voisins. Ces personnes sont souvent oubliées dans le cadre de l'aide fournie car elles sont moins visibles que celles vivant dans les camps ou parce que l'on suppose qu'elles ont moins besoin d'aide. L'hébergement constitue également un fardeau économique significatif pour les familles en termes d'espace et de dépenses du ménage. Quand les marchés fonctionnent, aider les familles d'accueil en leur donnant de l'argent est une solution évidente.

Diverses inquiétudes ont été soulevées quant au fait que le don d'argent aux familles d'accueil pouvait compromettre l'obligation incombant traditionnellement à la communauté de venir en aide à des familles nombreuses ou aux voisins touchés par une catastrophe. Il est aussi possible, bien entendu, que le contraire soit vrai : et que le fait de soutenir les structures d'accueil permette la pérennité de la solidarité communautaire en soulageant le poids des hôtes. Pour autant que l'on sache, les familles d'accueil ne sont pas contre le fait de recevoir une aide financière; au Sri Lanka, l'organisation humanitaire suisse Helvetas a remarqué que les transferts monétaires n'allaient pas à l'encontre des normes culturelles et ne compromettaient pas non plus le sens du devoir de chacun de venir en aide à ses proches dans le besoin.¹³

12 T. Corsellis et A. Vitale, *Transitional Settlement: Displaced Populations* (Cambridge: Université de Cambridge Shelter-Project et Oxfam, 2005).

13 Helvetas, *Cash for Host Families: Project Summary Sheet*, 2006.

Les interventions monétaires peuvent aussi convenir pour aider les personnes à construire des abris temporaires ou à reconstruire leurs maisons si celles-ci ont subi des dégâts. Au Pakistan, CRS a donné 35 USD de matériaux supplémentaires pour la construction d'abris dans le cadre de sa réponse au tremblement de terre de 2005. Bien que l'aide financière ne soit soumise à aucune condition, la grande majorité de la somme a été dépensée pour des abris. Les ménages ont complété cet argent avec un investissement personnel considérable.¹⁴

Dans le cadre des abris permanents, les dons en espèces (combinés à une assistance technique) sont une alternative aux dons de matériaux pour les abris et à la construction des maisons par l'organisation ou des entreprises de construction. Les évaluations des transferts monétaires utilisés pour fournir des hébergements permanents ont été très positives, notamment parce que cette aide monétaire

Encadré 3 : Interventions monétaires pour répondre aux besoins en abris après le tsunami

Après le tsunami, plusieurs gouvernements et organisations ont développé des programmes de transferts monétaires. Au Sri Lanka, par exemple, le gouvernement a versé un don en espèces pour financer un programme d'auto construction. La valeur de ce don était fixée à 2 500 USD pour une maison neuve et à 1 000 USD pour la réparation d'une maison endommagée. Pour les reconstructions complètes, les dons étaient versés en quatre fois sur une période de six mois, au fur et à mesure de l'avancée de travaux (fondations, murs, toiture et finalement les fenêtres) ; pour les habitations endommagées, l'argent a été débloqué en deux versements de 500 USD, sur une période de six mois également. Une aide technique a également été fournie dans le cadre de la reconstruction ou de la réparation de plus de 7 000 habitations.

A Aceh, ONU-Habitat, en collaboration avec le gouvernement Indonésien, a versé une aide monétaire pour la construction de logements permanents d'un montant de 4 468 USD par maison. Les fonds ont été distribués en quatre versements, et chaque paiement ultérieur dépendait de la bonne exécution de la tranche de travaux précédente. Les ménages étaient chargés de choisir les entrepreneurs. Des études de marché ont été réalisées pour aider les bénéficiaires à choisir entre les offres proposées par les différents artisans. En outre, à Aceh, la Croix-Rouge Britannique (BRC) a lancé un projet permettant aux bénéficiaires de choisir entre l'auto construction et la construction réalisée par des professionnels de l'habitat. Malgré l'offre de ce qui était alors considéré comme étant un don généreux, aucun ménage n'a choisi de construire sa maison lui-même. Finalement, la BRC a supprimé l'option de l'auto construction, convaincue qu'engager des constructeurs était la garantie d'un travail de meilleure qualité; les bénéficiaires n'étant probablement pas les mieux placés pour gérer un projet de construction. Et le fait de ne pas les faire participer aux travaux de construction n'impliquait pas pour autant de les exclure de la reconstruction dans son ensemble.

¹⁴ A. Causton et G. Saunders, 'Response to Shelter Needs in Post-Earthquake Pakistan: A Self-Help Approach', *Humanitarian Exchange*, no. 32, 2006.

permet d'éviter les problèmes bien connus des reconstructions réalisées par des entrepreneurs, comme la construction de logements inappropriés sur le plan culturel et environnemental, le manque de souplesse, les malfaçons et la corruption.

1.3.4 Articles non alimentaires

Les articles non alimentaires (ANA) distribués dans le cadre d'une aide humanitaire sont généralement des pots, des bâches en plastique, des ustensiles, du savon et des jerricans. Etant donné que les ANA sont souvent stockés dans le cadre de planifications de mesures d'urgence et de préparation aux situations d'urgence, ces articles sont souvent distribués sans tenir compte de la pertinence possible de l'argent. A la seule exception de la RDC, où les coupons et les foires sont devenus une réponse commune aux besoins en ANA. Au lieu de recevoir des kits d'articles non alimentaires, les bénéficiaires reçoivent la même valeur en argent. Une étude réalisée en 2007 indiquait que seule une très faible proportion (8 %) était consacrée à l'achat de produits se trouvant dans les kits d'articles non alimentaires ; la plus grande partie de l'argent servait à acheter des articles comme des vêtements, des matelas et des pièces de bicyclettes.¹⁵

1.3.5 Accès aux services de base

Les programmes de transfert monétaires peuvent faciliter l'accès aux services de base. Dans de nombreux pays en développement, les soins de santé et l'éducation sont payants. Et même lorsque ces services sont gratuits, les personnes doivent quand même acheter des livres scolaires, des uniformes, des médicaments, et payer les transports. Elles peuvent aussi devoir payer des 'frais' officieux ou frauduleux. On a fréquemment constaté au cours des évaluations des programmes de transferts de fonds d'urgence qu'une partie de l'argent était consacrée à l'accès aux services. En Zambie, un programme d'Oxfam a permis de protéger la scolarité en un an alors que les plus démunis auraient dû déscolariser leurs enfants. Les transferts ont également joué un rôle essentiel et permis à certains ménages d'accéder aux soins de santé.¹⁶ En Ethiopie, les transferts monétaires ont permis un accès plus rapide aux soins de santé car les bénéficiaires n'étaient pas obligés de vendre leurs semences avant d'aller se faire soigner.¹⁷ Dans le cadre d'un projet de Concern en RDC, les bénéficiaires avaient la possibilité d'utiliser certains de leurs coupons pour payer les frais de scolarité (un bénéficiaire sur cinq en a profité). Bien que les objectifs visant à accroître l'accès aux services de base tendent à être plus courants dans les projets relatifs à la protection sociale et au développement, ils peuvent être appropriés dans le cadre des interventions d'urgence. En Haïti, après le tremblement de terre de 2010, Mercy Corps a eu recours aux coupons pour accroître l'accès à l'eau.

¹⁵ S. Bailey et S. Walsh, 'The Use of Cash Transfers in Emergency and Post-Emergency Non-Food Item Programs', *Journal of Humanitarian Assistance*, May 2007, <http://jha.ac>.

¹⁶ P. Harvey et N. Marongwe, *Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme*, rapport de l'Overseas Development Institute pour Oxfam (Londres: ODI, 2006).

¹⁷ S. Devereux et al., *Making Cash Count: Lessons from Cash Transfer Schemes in East and Southern Africa for Supporting the Most Vulnerable Children and Households*, HelpAge International, Save the Children UK et l'Institute for Development Studies, 2005.

1.3.6 Déplacement, retour et réintégration

L'argent est un élément adopté depuis longtemps dans de nombreux programmes consacrés aux personnes déplacées à l'intérieur du pays (IDP) et aux réfugiés dans une grande variété de contextes, des Iraquiens réfugiés dans les pays avoisinants aux IDP au Nord de l'Ouganda. Les transferts monétaires sont également utilisés dans le cadre des déplacements urbains ; la politique relative aux réfugiés urbains du HCR, par exemple, précise très clairement que les transferts monétaires doivent être pris en considération. Une évaluation de l'expérience du HCR en Syrie, en Jordanie et au Liban réalisée en 2009 a clairement montré que l'aide monétaire était appréciée par les réfugiés, qui la considéraient comme une forme digne et flexible d'assistance. En Jordanie et Syrie, le HCR a conclu un accord avec deux banques commerciales permettant aux réfugiés éligibles de retirer leur argent aux distributeurs de billets, où et quand ils le souhaitaient.¹⁸ L'argent en espèces a également été utilisé suite à des déplacements dans des zones urbaines, y compris à Port au Prince, à Nairobi et à la Nouvelle Orléans.

Les interventions monétaires peuvent également aider au processus de retour. En 2005, au Soudan, suite à l'Accord de paix global (CPA), une opération logistique longue et complexe a été mise en place afin de faciliter le retour des personnes déplacées de Khartoum vers le sud du Soudan. Le financement du transport – qui pouvait être organisé par les personnes elles-mêmes - aurait été plus efficace et leur aurait permis de choisir des dispositions convenant à leurs besoins. Un grand nombre d'entre elles sont, de toute manière, rentrées dans leur pays sans l'aide du gouvernement ou des organisations humanitaires.¹⁹

Les transferts monétaires peuvent représenter une aide considérable pour que les réfugiés et les IDP puissent rentrer au pays, acheter des biens, trouver un logement et continuer ou reprendre le cours de leur vie. Certains des plus importants programmes de transfert monétaires ont été mis en œuvre par le HCR pour aider au retour et à la réintégration : ce fut notamment le cas des trois millions de rapatriés en Afghanistan et des 370 000 au Cambodge.²⁰ En Afghanistan, le don en espèces de 100 USD par personne (versé en 2007) est un élément important du Programme de rapatriement volontaire du HCR depuis 1990. Ce don devait initialement servir à couvrir uniquement les frais de transport, mais depuis 2002 les rapatriés sont libres d'utiliser cet argent comme bon leur semble.

¹⁸ HCR, *Concept Paper: Lessons Learned Workshop on Cash Grants in UNHCR Repatriation Operations*, 2008.

¹⁹ S. Pantuliano et al., *The Long Road Home: Opportunities and Obstacles to the Reintegration of IDPs and Refugees Returning to Southern Sudan* (Londres: ODI, 2008).

²⁰ HCR, *Concept Paper: Lessons Learned Workshop on Cash Grants in UNHCR Repatriation Operations*.

Encadré 4 : Transferts monétaires dans le cadre d'un programme de réintégration au Burundi

Depuis Juillet 2007, le programme d'aide du HCR pour les rapatriés de Tanzanie au Burundi comprend une composante en espèces. Chaque rapatrié reçoit 50 000 francs burundais (ou 41 USD) ; une famille moyenne de cinq personnes reçoit 205 USD. Le don en espèces vient compléter, et non remplacer, le programme de retour existant, qui consistait en différents articles alimentaires et non alimentaires, semences et outils, ainsi que le transport.

L'expérience du HCR au Burundi tend à indiquer que l'aide monétaire doit être considérée comme faisant partie intégrante du dispositif de soutien étendu afin de faciliter le retour et la réintégration, et non pas comme une mesure exceptionnelle intrinsèquement différente en nature au reste du programme d'assistance. Au Burundi, l'aide monétaire fonctionnait mieux lorsqu'elle était combinée à d'autres formes d'aide. Un autre facteur essentiel dans le succès des dons en espèces était le fait qu'ils faisaient partie d'une stratégie beaucoup plus large visant à répondre aux besoins de réintégration. Cette stratégie comprenant un important programme d'hébergement très apprécié, un engagement stratégique sur les questions des terres, le soutien au développement des capacités du gouvernement à coordonner les activités de réintégration et l'engagement d'un grand nombre de partenaires dans le développement d'une réponse intégrée.

Source: K. Haver, F. Hatungimana et V. Tennant, *Money Matters: An Evaluation of the Use of Cash Grants in UNHCR's Voluntary Repatriation Programme in Burundi*, Policy Development and Evaluation Service (PDES), HCR, 2009.

Chapitre 2

Quand le transfert monétaire est-il approprié ?

Les transferts monétaires devraient systématiquement être envisagés dans tous les types de situations d'urgence : soudaines, à évolution lente, prolongées, catastrophes naturelles, situations d'urgence complexes, rurales et urbaines (et toutes les combinaisons possibles de celles-ci). Tandis que certains environnements sont clairement plus propices que d'autres, il n'y a, à première vue, aucune raison de ne pas utiliser cette aide monétaire là où existe une intervention d'urgence. L'expérience dans les pays peu hospitaliers comme l'Afghanistan, la Somalie et la RDC montre que l'argent ou les coupons constituent une réponse possible même lorsque les états se sont effondrés, les conflits persistent et les systèmes bancaires sont faibles ou inexistants.

Toutefois, cela ne signifie pas que l'aide financière est toujours et partout appropriée. Le type et l'état de l'urgence sont deux facteurs qui sont clairement importants pour apprécier le bien-fondé ou non du recours à l'argent. Les espèces ou les coupons ne seront appropriés que dans des situations où la nourriture ou les autres articles de nécessité sont disponibles sur les marchés locaux, ou peuvent être fournis relativement rapidement par le biais des mécanismes du marché. Dans certaines situations, comme les tout premiers stades d'une catastrophe soudaine, on peut se retrouver face à une pénurie totale de nourriture ou d'autres produits au niveau local ou national. Les marchés peuvent également être perturbés. Dans de telles circonstances, l'argent ou les coupons ne seront pas appropriés, et jusqu'ici l'expérience liée aux transferts monétaires immédiatement après des catastrophes est encore limitée. Mais au cours des interventions d'urgence soudaines, les marchés peuvent continuer à fonctionner et il est possible de distribuer de l'argent.

En théorie, les interventions monétaires devraient être plus rapides que les aides en nature car il n'existe nul besoin d'acheter, ni de transporter des marchandises. En pratique, toutefois, elles semblent souvent être plus longues à mettre en place. Les organisations humanitaires ont parfois eu des difficultés à effectuer des transferts monétaires rapides car les dispositifs et les systèmes de distribution de l'argent aux personnes ne sont mis en place qu'après la déclaration d'une urgence. Il serait clairement préférable d'explorer différentes options pour la distribution des fonds dans le cadre d'une préparation aux catastrophes et de plans d'urgence. Il devrait être possible d'établir des dispositifs de distribution avec les prestataires potentiels avant les catastrophes.

Deux grands ensembles d'informations sont nécessaires pour déterminer la pertinence de l'argent ou des coupons par rapport aux autres interventions. Le premier concerne les moyens de subsistance de la population et le fonctionnement des économies locales et des marchés. En l'occurrence, savoir si les biens et services nécessaires à la

Tableau 2 : Typologie des situations d'urgence et applicabilité de l'argent et des bons

	Soudaine	A évolution lente	Chronique/prolongée
Guerre/situations d'urgence complexes	Les préoccupations concernant la sécurité seront particulièrement importantes et les systèmes bancaires auront probablement moins de chance d'exister. On trouvera toujours des moyens innovants de distribuer l'argent, en faisant appel aux réseaux de transfert de fonds par exemple. Dans certains conflits, l'argent est plus sûr sachant qu'il peut être distribué de manière plus discrète.		
	Les marchés peuvent être perturbés, ce qui complique l'aide monétaire ou la rend inappropriée.	En cas de lente escalade vers la violence, il peut être possible d'utiliser l'argent et les coupons dans le cadre des mesures de préparation, et d'établir des mécanismes de transfert solides et discrets.	Dans le cas de conflits anciens, les marchés se rétablissent souvent d'eux-mêmes dans les périodes ou les zones relativement sûres, lorsque l'argent peut être approprié.
Catastrophe naturelle	Le recours à l'aide monétaire peut se révéler difficile au tout début des déplacements de population, des perturbations du marché et lorsque les infrastructures ont été endommagées, puis se simplifier au fur et à mesure de la reprise des marchés.	Les catastrophes à évolution lente peuvent donner l'opportunité de planifier des interventions monétaires ou en coupons et de les relier aux programmes d'aide sociale à long terme	Etant donné que de nombreuses catastrophes naturelles peuvent être des phénomènes récurrents, les interventions monétaires ou en coupons peuvent être planifiées à l'avance dans le cadre des mesures de préparation puis reliées aux mesures d'atténuation et de protection sociale.
Relèvement	L'argent peut être utilisé pour aider la population à se remettre d'une catastrophe sachant qu'il peut répondre aux besoins fondamentaux des bénéficiaires et favoriser l'accès aux services, la reprise des marchés et les investissements dans les biens et les sources de revenus essentiels (via l'attribution de sommes forfaitaires par exemple).		

Source: Adapté de P. Harvey, *Cash-Based Responses in Emergencies*, HPG Report 24 (Londres: ODI, 2007).

population sont disponibles localement, et si les marchés sont capables de répondre à la demande croissante de produits de base. Les informations relatives au marché sont essentielles pour déterminer le type d'intervention humanitaire le plus approprié; elles doivent faire des évaluations standards par défaut et ne pas être considérées comme spécifiques au programme d'aide monétaire et aux coupons. La seconde série de questions consiste à déterminer si une intervention monétaire ou sous la forme de coupons peut être mise en œuvre en pratique. On y examinera les mécanisme de distribution, la sécurité, les capacités de l'organisation, les préférences des bénéficiaires, les politiques du pays hôte et les risques sexospécifiques associés aux différentes modalités de transfert. Il faut pouvoir répondre à deux questions de base:

- La population pourra-t-elle acheter ce dont elle a besoin à des prix raisonnables ?
- L'argent peut-il être distribué et dépensé en toute sécurité ?

Le tableau 3 présente une liste des problèmes et des questions clés devant être pris en considération au moment de déterminer la pertinence possible de l'aide monétaire. Les questions sur les besoins et les marchés devraient être prises en compte lors des

évaluations préliminaires; idéalement elles devraient également inclure toutes les informations concernant les options de distribution et la sécurité. Lorsque l'argent est destiné à des objectifs sectoriels spécifiques, comme lorsqu'il s'agit de favoriser l'accès à un abri ou de promouvoir la nutrition, il existe d'autres questions concernant l'évaluation sectorielle.

Tableau 3 : liste d'évaluation de l'argent

Points importants	Questions clés	Méthodes
Évaluations des besoins	<p>Quels ont été les conséquences du choc sur les moyens de subsistance de la population ?</p> <p>Quelles stratégies la population adopte-t-elle pour faire face à l'insécurité alimentaire et financière ?</p> <p>Quelles dépenses la population est-elle susceptible de faire avec cet argent ?</p> <p>Les victimes de situations d'urgence préfèrent-elles recevoir une aide monétaire ou une aide en nature ?</p>	<p>Économie domestique /budget du ménage standard, sécurité alimentaire et méthodes d'évaluation des moyens de subsistance</p> <p>Approches participatives, entretiens, enquêtes</p>
Marchés	<p>Quelles sont les répercussions d'un choc sur les marchés (perturbation des routes, mort des commerçants)?</p> <p>Les produits de base dont les gens ont besoin sont-ils disponibles en quantité suffisante et leurs prix sont-ils raisonnables ?</p> <p>Les marchés sont-ils compétitifs et intégrés ?</p> <p>À quel vitesse les commerçants locaux seront-ils capables de répondre à une augmentation de la demande ?</p> <p>Quels sont les risques que l'argent provoque une inflation des prix des produits ?</p> <p>Comment fonctionnent la dette et les marchés de crédit ? Quel l'impact probable d'une aide financière ?</p> <p>Quels d'un projet monétaire sur l'économie locale, alternatives en nature ?</p> <p>Les politiques gouvernementales auront-elles un sur la disponibilité de la nourriture ou autres produits de consommation ?</p> <p>Quelles dynamiques régionales peuvent avoir un sur les marchés locaux et nationaux – comment les importations ou exportations affectent les commerçants, les marchés et la disponibilité ?</p>	<p>Entretiens et discussions des groupes de réflexion avec les commerçants</p> <p>Contrôle des prix sur les marchés clés par rapport à l'évolution des prix saisonniers</p> <p>Entretiens et discussions des groupes de réflexion avec les prêteurs, les débiteurs et les créanciers</p> <p>Évaluer la quantité d'argent distribuée dans le cadre du projet par rapport à la taille totale de l'économie locale et autres entrées de fonds, comme les</p> <p>Veiller à ce que les régions reculées soient comprises dans l'analyse du fonctionnement des marchés</p> <p>Les outils d'analyse du marché comme les concepts d'analyse de filière, les listes de contrôle des enquêtes réalisées auprès des commerçants, les statistiques nationales et locales sur la disponibilité des denrées alimentaires</p> <p>Les calendriers agricoles pour les variations saisonnières</p> <p>Les subventions et politiques de l'Etat</p>

(suite page suivante)

Tableau 3 (suite)

Points importants	Questions clés	Méthodes
Sécurité et options de distribution	<p>Quelles sont les options disponibles pour distribuer l'argent à la population? Les systèmes bancaires ou les mécanismes de transfert monétaires informels fonctionnent-ils ?</p> <p>Quels sont les risques que les prestations en espèces soient imposées ou saisies par l'élite dirigeante ou les partis belligérants par rapport aux aides en nature ?</p>	<p>Cartographie/Analyse des mécanismes de transfert financier</p> <p>Entretiens avec des banques, des bureaux de poste, des entreprises de transfert de fonds</p> <p>Entretiens avec des bénéficiaires potentiels au sujet de leur perception de la sécurité au niveau local et des moyens de transporter, conserver et dépenser les fonds en toute sécurité</p> <p>Analyse des risques liés au transport ou à la distribution des fonds</p> <p>Analyse de l'économie politique</p>
Corruption	<p>Quels sont les risques de détournement de fonds par les élites locales et le personnel responsable du projet ?</p> <p>Comment peut-on les comparer aux aides en nature ?</p>	<p>Évaluation des niveaux de corruption et de détournement existants</p> <p>Cartographie des risques clés dans la mise en œuvre des transferts monétaires</p> <p>Analyse des systèmes existants dans la gestion financière, la transparence et la responsabilité</p>
Rapports de pouvoir entre les hommes et les femmes au sein du ménage et de la communauté	<p>Quelles sont les garanties de responsabilités dont nous pouvons disposer pour minimiser ces risques ?</p> <p>Comment l'argent sera-t-il dépensé au sein du ménage (les hommes et les femmes possèdent-ils des priorités différentes)?</p> <p>L'argent devrait-il être remis spécifiquement aux femmes ?</p> <p>Comment le contrôle des ressources est-il géré au sein des ménages ?</p> <p>Quel impact aura la distribution monétaire sur les dissensions sociales et politiques au sein des communautés ?</p> <p>Existe-t-il des risques d'exclusion de certains groupes spécifiques (basés sur le sexe, l'ethnicité, la politique, la religion, l'âge ou le handicap)?</p>	<p>Entretiens séparés avec des hommes et des femmes</p> <p>S'assurer que différents groupes sociaux, ethniques, politiques et différents profils économiques soient représentés dans les entretiens</p> <p>Analyse de l'économie politique</p>
Rapport coût-efficacité	<p>Quels sont les coûts probables d'un programme et comment ces coûts sont-ils comparables aux aides en nature ?</p>	<p>Coûts de l'achat, du transport et de l'entreposage des articles en nature en comparaison des coûts des programmes monétaires</p>
Coordination et faisabilité politique	<p>Quelles autres formes d'aide sont fournies ou prévues ?</p> <p>Les programmes monétaires viendront-ils compléter ou empiéter sur ces aides ?</p> <p>Comment les transferts monétaires s'adaptent-ils aux politiques gouvernementales et autorisera-t-on leur mise en œuvre ?</p> <p>Quels autres transferts monétaires sont prévus par les autres organisations humanitaire – et une fois combinés, quelles seront leurs répercussions sur les marchés ?</p>	<p>Cartographie/Analyse des autres interventions par le biais de mécanismes de coordination</p> <p>Discussions avec les fonctionnaires (gouvernementaux) à l'échelle locale, régionale et nationale</p>

(suite page suivante)

Tableau 3 (suite)

Points importants	Questions clés	Méthodes
	D'autres organisations humanitaires prévoient-elles des achats au niveau local – comment les transferts monétaires combinés à ces achats affecteront-ils les marchés ?	
Compétences et capacités	L'organisation humanitaire a-t-elle les compétences et les capacités pour mettre en œuvre un projet de transfert monétaire ?	Analyse des capacités du personnel en termes de mise en œuvre, de suivi et de gestion financière
Opportunité	Combien de temps faut-il pour apporter l'aide financière ou les autres formes d'aide en nature ?	Analyse des capacités de l'organisation humanitaire, de la logistique et de la préparation des différents instruments

2.1 Evaluation des besoins et analyse des interventions

Souvent, on ne tient pas compte des transferts monétaires car les évaluations restent liées aux ressources. Les organisations humanitaires ont tendance à définir les besoins en termes des biens et des services qu'elles peuvent offrir et dont les populations semblent manquer. Cette approche va à l'encontre des interventions monétaires : un manque de nourriture se traduit directement par un besoin d'aide alimentaire, et un manque d'abris par un besoin de matériaux permettant de construire des abris. Les modes d'intervention existants sont reproduits, ce qui rend difficile toute sorte d'innovation, comme le recours à l'aide monétaire ou aux coupons. Toutefois, les manuels et les outils reconnaissent de plus en plus la nécessité de tenir compte de différentes possibilités d'intervention, et parmi celles-ci, des transferts monétaires.

Les informations permettant de décider si l'argent est un instrument approprié devraient figurer dans les évaluations standards. Les questions de base abordées dans les évaluations des besoins d'urgence – comme le nombre de personnes touchées, les répercussions sur les moyens de subsistance et les marchés, l'utilisation de stratégies adaptées et les capacités du gouvernement et de la société civile – ne sont pas différents lorsque l'aide monétaire est envisagée comme une intervention possible. Les bonnes pratiques générales et les normes existantes concernant les évaluations sont toujours pertinentes.²¹ Certains secteurs, comme les marchés et les risques d'inflations, peuvent nécessiter des informations plus détaillées. Ces questions sont abordées dans la section 2.2.

Les évaluations procurent les informations de base permettant de planifier une intervention, mais ces évaluations, seules, n'indiquent pas quelle est

²¹ Projet Sphère, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Rugby : Practical Action, 2004); PAM, *Emergency Food Security Assessment Handbook* (Rome: PAM, 2009); J. Seaman, P. Clarke, T. Boudreau et J. Holt, *The Household Economy Approach: A Resource Manual for Practitioners*, Save the Children, 2000.

la 'meilleure' intervention humanitaire.²² L'analyse de l'intervention est une étape cruciale mais généralement négligée entre les besoins d'évaluation et la planification d'une intervention d'urgence. L'analyse de l'intervention implique d'analyser l'impact probable des autres interventions, comme l'aide en nature, l'aide monétaire et les coupons, et de bien choisir le type d'intervention qui sera utilisé dans un contexte donné.²³ Le PAM, par exemple, a recours à un processus d'identification de l'intervention du programme lorsqu'il s'agit d'identifier les réponses appropriées aux besoins et les modalités de transfert les plus pertinentes (argent, coupons et/ou nourriture).²⁴ Ce processus permet d'examiner certains éléments importants comme les politiques du pays hôte et du pays donateur, la volonté des commerçants d'utiliser les coupons, les capacités organisationnelles, le rapport coût-efficacité et l'analyse des risques.

Lorsque l'on procède à l'analyse des interventions potentielles, il est important de se rappeler du caractère urgent de la situation, et du fait que les évaluations seront souvent rapides, que l'insécurité peut se révéler problématique, que les capacités et les ressources sont probablement limitées, tout comme peut souvent l'être la quantité des informations disponibles. Les données, même lorsqu'elles proviennent d'évaluations sérieuses, peuvent rapidement devenir obsolètes d'où l'importance de réaliser des suivis ou des évaluations régulières afin de vérifier que les premières constatations concernant la pertinence des différentes interventions potentielles soient toujours d'actualité. Les décisions portant sur les actions à entreprendre doivent souvent être prises dans des contextes caractérisés par des informations limitées et imprécises. Les évaluations rapides des moyens de subsistance réalisées par *Save the Children* au Tchad, après le tsunami dans l'Océan indien en 2004 et le tremblement de terre au Pakistan en 2005, démontrent qu'il est possible de produire des évaluations rapides indiquant les différentes interventions possibles.²⁵ Mais il est primordial que les organisations humanitaires comprennent que l'analyse de l'intervention doit précéder – et informer – le choix du programme d'intervention. La première décision de ces organisations ne doit pas être de recourir en premier lieu à une aide monétaire, mais d'analyser les interventions pour justifier leur choix.

Les préférences des populations doivent aussi être intégrées dans le processus d'évaluation. Les préférences n'étant toutefois pas toujours faciles à déterminer avant une intervention. Les personnes peuvent déclarer accepter une aide de l'organisation, quelle que soit sa forme, elles peuvent vouloir donner une

22 D. Maxwell et N. Majib, *The Role of Food Security and Nutrition Response Analysis in the Emergency Programme Cycle*, Document pour FSN Forum Discussion 62 'Improving the Quality and Impact of Food Security Programming in Emergencies: The Role of Food Security and Nutrition Response Analysis', 2010.

23 C. Barrett, R. Bell, E. Lentz et D. Maxwell, *Market Information and Food Security Response Analysis*, 2009; N. Marsland et S. Mohamed, *The Food Security and Nutrition Response Analysis Framework: A Technical Guide*, version non publiée, 2010.

24 PAM, *Cash and Vouchers Manual*.

25 S. Lejeune, *Rapid Household Economy Assessment Farchana Refugee Camp, Eastern Chad*, SC, 2004; M. O'Donnell, *Project Evaluation: Cash-Based Emergency Livelihood Recovery Programme, May to November 2006, Isiolo District, Kenya*, SC Canada, 2007; Save the Children, *Rapid Livelihoods Assessment in Coastal Ampara & Batticaloa Districts, Sri Lanka*, SC, 2005.

« bonne réponse » lors des entretiens ou des discussions de groupe, anticipant le type d'aide que l'organisation pourrait offrir. Elles peuvent être plus préoccupées par le montant global de l'aide que par le type d'aide proposée. Lors des entretiens et des discussions de groupe, il est important d'examiner les raisons qui poussent les gens à préférer certains types d'aide et les façons d'aborder, dans la conception du projet, les préoccupations concernant les différentes formes d'aide. Les hommes et les femmes doivent être interrogés séparément sur leurs préférences. Les raisons de ces préférences, selon le genre, doivent aussi être examinées.

Encadré 5 : évaluations rapides

Mercy Corps au Pakistan

Au milieu de l'année 2009, Mercy Corps a lancé un programme de transfert monétaire financé par l'USAID/OFDA visant à répondre immédiatement aux besoins de relèvement des 120 000 personnes déplacées suite aux opérations militaires contre les groupes militants, au nord-ouest du pays. Après une évaluation rapide des IDP et des systèmes économiques des deux districts où la majorité des IDP s'était réfugiée, Mercy Corps a choisi l'aide financière comme mesure d'urgence. L'évaluation indiquait que l'économie fonctionnait normalement et que suffisamment de produits étaient disponibles sur les marchés pour répondre aux besoins des populations déplacées. Il a donc été décidé qu'il n'était pas nécessaire de faire venir des vivres ou des produits non alimentaires dans la région, sachant que la distribution d'espèces permettrait aux IDP et aux familles d'accueil d'acheter ce dont ils auraient besoin.

Selon le rapport final du programme, un élément crucial de l'évaluation consistait à créer des liens avec les dirigeants communautaires des concentrations importantes d'IDP. Grâce à l'aide des dirigeants communautaires locaux, des fonctionnaires des communautés et des groupes communautaires, Mercy Corps a pu déterminer le nombre d'IDP avaient trouvé refuge dans la région et où et avec qui ils vivaient. Grâce à ces estimations, Mercy Corps a pu concevoir un programme d'enregistrement et de distribution.

Oxfam en Indonésie

En septembre 2009, Oxfam a réalisé une évaluation sur trois jours, une semaine après le tremblement de terre de l'ouest de Sumatra, en Indonésie. Cette évaluation a révélé que la principale préoccupation des ménages affectés était de trouver un refuge et que le temps habituellement consacré aux activités agricoles ou génératrices de revenus était désormais consacré aux besoins de survie. Les principales sources de commerce et de subsistance n'avaient pas été significativement affectées par le tremblement de terre. L'évaluation a conclu que les transferts monétaires répondraient de façon appropriée aux demandes d'hébergement d'urgence et autres besoins prioritaires de ces personnes.

Sources: *Mercy Corps, Immediate Recovery for Displaced Populations in Hosting Communities*, USAID, 2009; L. Palmaera, *Community Recovery Cash Grant: Responding to the Shelter, Food Security and Livelihood Needs to Enable Early Recovery of Earthquake Affected People in Sumatra, Indonesia*, Oxfam, 2010

L'un des aspects important d'une bonne évaluation est de s'assurer que l'équipe chargée de cette évaluation possède les compétences requises. Les directives actuelles portant sur les évaluations de l'aide monétaire et les coupons abordent très peu les capacités nécessaires dans ce domaine. Les lignes²⁶ directrices de la Croix-Rouge concernant le transfert monétaire suggèrent toutefois que les équipes chargées de réaliser les évaluations devraient idéalement posséder les compétences suivantes:

- Connaissance de la population touchée (et capacité de discuter des différentes possibilités avec les hommes et les femmes).
- Compétences en matière d'évaluation de la sécurité alimentaire d'urgence et des moyens de subsistance.
- Compétences en matière d'analyse du marché.
- Capacités en matière de conception de programmes et de gestion.
- Connaissances financières/administratives.
- Bonne compréhension des programmes monétaires.

2.2 Analyse des marchés

L'analyse des marchés est essentielle pour pouvoir définir l'intervention humanitaire la plus appropriée. Pour que les transferts monétaires soient appropriés, les personnes doivent pouvoir acheter ce dont elles ont besoin sur les marchés locaux sans causer d'inflation. L'analyse doit aussi examiner si d'autres actions peuvent être entreprises pour aider les marchés à répondre à la demande générée par les interventions monétaires. Le besoin de comprendre les marchés n'est pas spécifique aux transferts monétaires ; les informations recueillies sur les marchés doivent toujours être étudiés lors de la conception des programmes, même si l'on a décidé d'opter pour une aide en nature.

Les acteurs du marché s'inquiètent parfois du manque de compétences et de temps nécessaires pour analyser correctement les questions liées au marché. Bien qu'il soit important de posséder des compétences spécialisées dans ce domaine, un certain nombre d'organisations humanitaires ont élaboré des outils d'analyse du marché permettant d'aider le personnel chargé du programme. L'un des défis à relever par les organisations est de savoir si elles doivent réaliser une analyse du marché (avec l'aide d'experts comme des spécialistes en économie agricole), ou s'il est plus judicieux d'adopter une approche plus souple avec des intervenants possédant des connaissances plus générales des moyens de subsistance.²⁷ Il est recommandé d'apporter un complément d'expertise en cas de projets à grande échelle, ou lorsque les transferts monétaires sont encore nouveaux pour la région. Une étude du marché plus rapide sera nécessaire au tout début des situations d'urgence subites.

²⁶ Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Guidelines for Cash Transfer Programming*, 2007.
²⁷ DG ECHO, *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: Part 2: Review Report*, Commission européenne, 2009

Plusieurs outils sont disponibles pour aider les praticiens à analyser les marchés. Nous allons ici examiner deux d'entre eux : le guide d'analyse cartographique des marchés en état d'urgence EMMA (ou Emergency Market Mapping and Analysis) et le cadre de l'analyse des informations sur le marché et de l'intervention en matière de sécurité alimentaire MIFIRA (ou Market Information and Food Security Response Analysis). Bien que ces outils soient définis comme 'faciles' du point de vue de la conception et de l'utilisation, leur maîtrise peut néanmoins prendre plusieurs semaines et nécessiter l'intervention d'un spécialiste ou d'un consultant pour mener le processus à bien. Les praticiens peuvent également se rapporter aux directives de la Croix-Rouge relatives aux transferts monétaires qui procurent des conseils pratiques permettant de répondre à certaines questions essentielles:

- Le marché fonctionne-t-il ?
- Les produits de première nécessité sont-ils disponibles ?
- Existe-t-il des politiques gouvernementales qui limitent la circulation des marchandises ?
- Le marché est-il compétitif ?
- Les marchés sont-ils intégrés ?
- Les négociants pourront-ils répondre à une augmentation du pouvoir d'achat et, si oui, à quelle vitesse ?
- Existe-t-il un risque d'inflation sur le prix des produits de première nécessité ?

Encadré 6 : Save the Children au Myanmar: choisir l'aide monétaire ou l'aide en nature selon l'accès aux marchés des différents secteurs

Le programme de transferts de fonds d'urgence de Save the Children au Myanmar (SCiM) après le passage du Cyclone Nargis en 2008 a fourni des transferts monétaires ou des aides en nature en tenant compte de l'accès des ménages aux marchés locaux dans les sept zones concernées par le projet. Les évaluations menées par les différentes antennes dans chaque domaine couvert par le projet ont permis d'identifier les niveaux d'accessibilité aux marchés. Lorsque les marchés étaient accessibles, des transferts monétaires étaient directement distribués aux ménages. Lorsque les marchés étaient difficilement accessibles, SCiM a distribué des moyens de subsistance pour les ménages bénéficiaires, qui pouvaient alors décider de ce qu'ils pouvaient acheter avec leur budget de 50 000 kyats. En plus de l'accessibilité au marché, le processus d'évaluation et d'analyse de SCiM a examiné les risques propres à chaque intervention, comme par exemple les conflits potentiels entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires à cause de l'argent et des acquisitions facilitées, et les risques de sécurité associés à chaque approche.²⁸

28 S. S. Mark, *Evaluation of Save the Children in Myanmar's (SCiM) Emergency Cash Transfer Program*, SCiM, 2009.

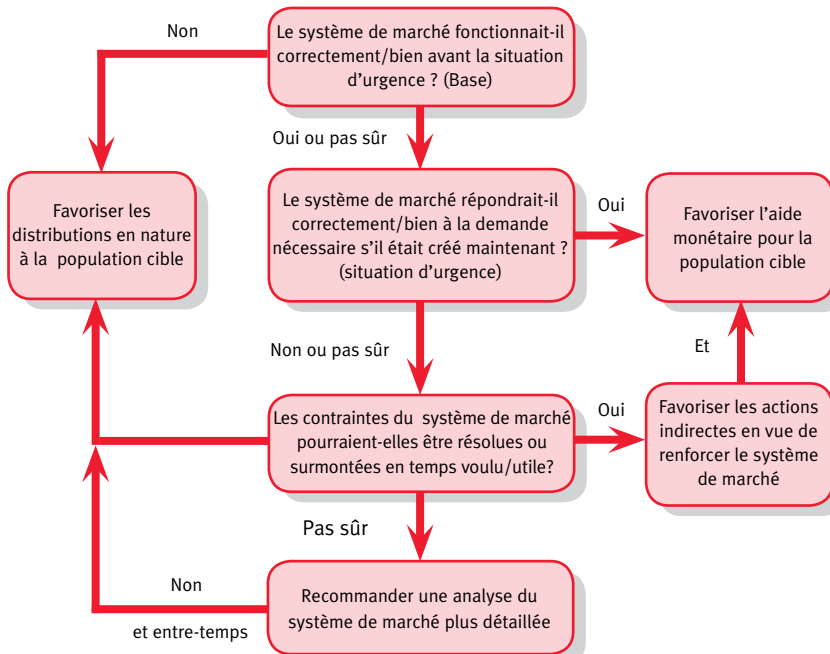
2.2.1 EMMA

Le guide EMMA a été élaboré pour permettre l'évaluation des systèmes de marché après les catastrophes (voir www.emma-toolkit.info). EMMA pose trois questions analytiques :

- Comment fonctionnait ce système de marché avant la situation d'urgence ? (Situation de départ/base).
- Quels ont été les répercussions de la crise sur ce système de marché ? (impact).
- Comment ce système de marché est-il susceptible de réagir ou de répondre aux actions humanitaires proposées, ou aux futurs impacts de la crise ? (prévisions).

Ces questions s'inscrivent dans un schéma décisionnel visant à motiver le choix d'une approche en espèces ou en nature.

Figure 1
Le guide EMMA



Source: M. Albu, *Emergency Market Mapping and Analysis*, Practical Action, 2010.

Encadré 7 : EMMA en Haïti et au Pakistan

EMMA en Haïti

Après le tremblement de terre de janvier 2010 en Haïti, des évaluations EMMA inter institutions ont été réalisées sur les marchés des haricots, du riz, de la construction et des revêtements en tôle. On a pu constater que l'une des principales conséquences du tremblement de terre sur le marché du haricot était la baisse des revenus des consommateurs, se traduisant par une chute soudaine de la demande de haricots. La principale recommandation était de stimuler la demande par le biais de programmes d'aides monétaires ou de coupons. L'évaluation recommandait également de procéder à la réparation du port et d'organiser des travaux publics pour reconstruire les infrastructures détruites ainsi que d'augmenter la sécurité sur les marchés clés.

L'analyse du marché du riz a révélé que, dans l'ensemble, les importations avaient cessé et que les importateurs de riz ne disposaient pas d'informations précises sur les quantités de riz qui seraient distribuées par les organisations humanitaires. Les grossistes de petite envergure furent durement touchés, 80 % d'entre eux ayant perdu leurs moyens de stockage. L'analyse recommandait la plus grande transparence et la meilleure communication possible entre les acteurs du marché et les organisations humanitaires ainsi que le suivi du redressement des petits acteurs du marché.

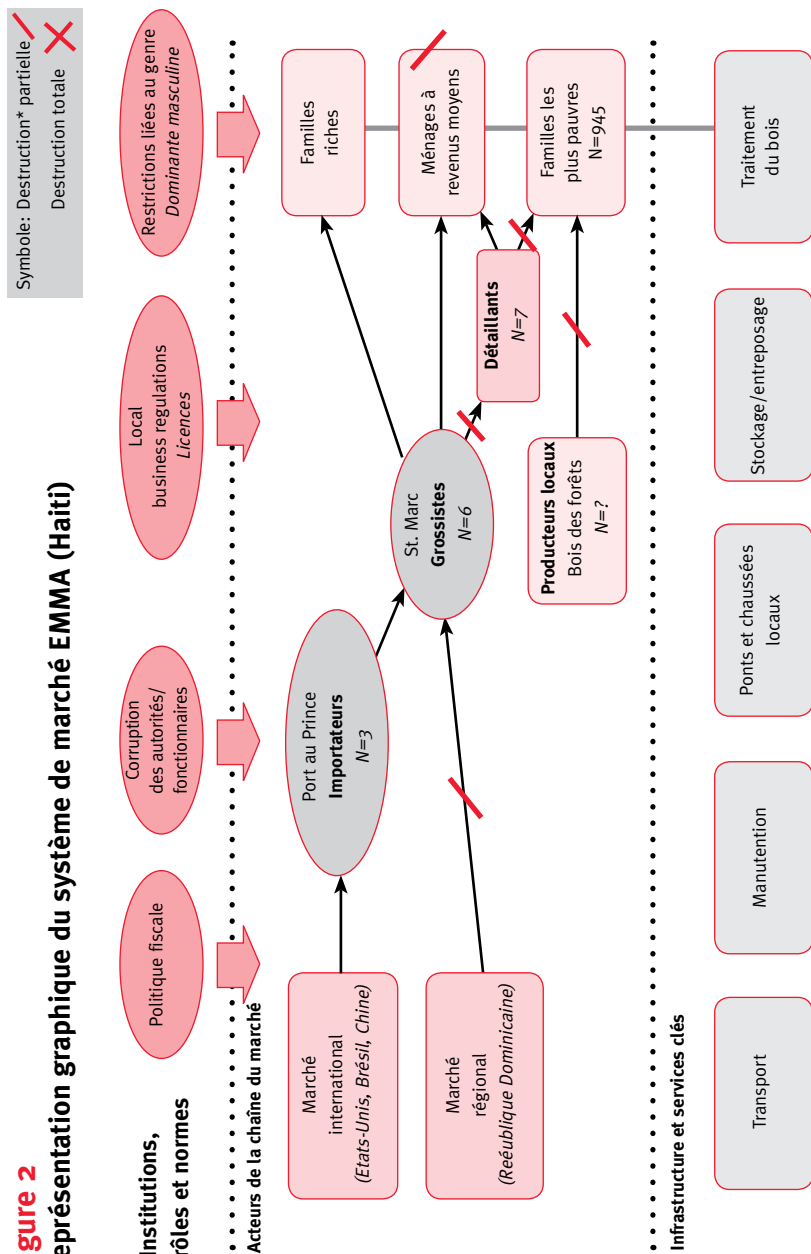
L'analyse des filières marchandes de la tôle ondulée a établi que ce marché avait été touché avec des conséquences négatives sur le pouvoir d'achat. L'évaluation recommandait une combinaison de coupons pour les ménages vulnérables et de distributions en nature et de transferts monétaires pour les commerçants. Elle recommandait également aux organisations humanitaires de ne pas court-circuiter les importateurs, les grossistes et les commerçants locaux.

EMMA au Pakistan

Suite aux inondations de 2010, plusieurs organisations ont réalisé un EMMA dans la province du Sind au Pakistan. L'analyse a examiné la disponibilité du bambou et du bois local pour la reconstruction, et a conclu que, malgré la hausse des prix de 10 à 15 %, les matériaux seraient disponibles pendant les trois à quatre mois suivants. Toutefois, passé ce délai, l'évaluation prévoyait des pénuries, des retards et une hausse des prix et recommandait au gouvernement et aux organisations humanitaires de se renseigner sur les achats à l'étranger, pour le moyen ou le long terme.

Sources: IRC et al., *The Market System for Construction Labour in Port Au Prince, Haiti*, *The Market System for Beans in Haiti*, *The Market System for Corrugated Galvanised Iron (CGI) Sheet in Haiti* et *The Market System for Rice in Haiti*, le guide d'analyse cartographique des marchés en état d'urgence (EMMA) Rapport, 2010; R. Bauer, *Emergency Market and Mapping Analysis, Pakistan Floods Response*, 7-28 Septembre 2010, Commission européenne, aide humanitaire et EMMA, 2010

Figure 2
Représentation graphique du système de marché EMMA (Haïti)



Source: L. Mohiddin et M. Albu, "Outil d'analyse cartographique des marchés en état d'urgence (EMMA)", *Field Exchange*, no. 35, 2009.

Le guide EMMA a récemment été utilisé dans le cadre de plusieurs catastrophes, dont celles du Myanmar, de Haïti et du Pakistan. L'analyse d'EMMA s'appuie sur les marchés essentiels et se concentre uniquement sur un produit ou un service à la fois (ex : le marché du riz ou des tôles ondulées). Le guide consiste en une analyse des lacunes, du marché et des interventions. L'un des principaux outils d'EMMA est la représentation graphique du système de marché analysé. Les graphiques et autres données comparent la situation de départ et la situation d'urgence. Ils offrent une représentation visuelle concise des effets d'un choc sur un système économique, et sont donc un outil de communication clé pour les décideurs débordés. Un exemple de graphique EMMA réalisé suite aux cyclones de Haïti en 2008 est présenté sur la figure 2.

2.2.2 MIFIRA

Le cadre de l'analyse des données du marché et de l'intervention en matière de sécurité alimentaire MIFIRA (ou Market Information and Food Security Response Analysis)²⁹ a été mis au point afin d'orienter les décisions entre l'aide alimentaire et l'aide en nature (de sources potentiellement différentes) et les transferts monétaires (ou leurs équivalents, comme les coupons). Cet outil se fonde sur schéma décisionnel de Barrett et Maxwell³⁰ visant à guider l'analyse des interventions lors des crises alimentaires. Le cadre d'intervention du MIFIRA aborde deux questions fondamentales :

- Les marchés alimentaires locaux fonctionnent-ils correctement ?
- Si ce n'est pas le cas, peut-on trouver suffisamment de vivres sur les marchés voisins pour combler l'écart (c-à-d grâce aux achats locaux)?

MIFIRA traite de l'importance des marchés régionaux et de l'intégration entre les marchés aux niveaux macro, méso et microéconomiques. C'est actuellement limité à l'évaluation des marchés de produits alimentaires.

Tableau 4 : Comparaison des transferts monétaires et des transferts en nature

Principale question	Questions subsidiaires
1. Les marchés alimentaires locaux fonctionnent-ils correctement ?	<ul style="list-style-type: none"> • Les ménages en difficulté sur le plan alimentaire peuvent-ils accéder facilement aux marchés locaux ? • Comment la demande locale répondra-t-elle aux transferts ? • Quelle quantité de denrées supplémentaires les commerçants proposeront-ils aux prix actuels ou proches de ceux-ci ? • Les négociants locaux de denrées alimentaires sont-ils compétitifs ? • Les ménages en difficulté sur le plan alimentaire ont-ils une préférence pour la forme/la combinaison d'aide qu'ils reçoivent ?
2. Peut-on trouver suffisamment de denrées sur les marchés voisins pour combler l'écart?	<ul style="list-style-type: none"> • Où se trouvent les marchés porteurs viables ? • Les achats des organisations humanitaires entraîneront-ils une augmentation excessive du prix des denrées alimentaires sur les marchés ? • Les achats locaux ou régionaux ou les transferts transocéaniques auront-ils un impact différent sur les prix de production ?

29 C. Barrett et al., *Market Information and Food Security Response Analysis*.

30 C. Barrett et D. Maxwell, *Food Aid after Fifty Years* (Londres : Routledge, 2005).

Si les marchés locaux fonctionnent correctement, la question fondamentale est de savoir si les transferts monétaires et les coupons représenteraient une solution adéquate. Les questions subsidiaires sont examinées plus en détails ci-dessous.

- **1a** : Les ménages en difficulté sur le plan alimentaire peuvent-ils accéder facilement aux marchés locaux ? L'accès physique aux marchés est essentiel pour un transfert monétaire réussi ; cette question peut facilement être intégrée dans les données et enquêtes au niveau des ménages.
- **1b** : Comment la demande locale réagira-t-elle aux transferts ? Il est relativement facile d'estimer l'augmentation potentielle de la demande sous réserve de pouvoir synthétiser les données de différentes sources. L'un des éléments clés que les non spécialistes peuvent intégrer à leurs enquêtes est la propension marginale à consommer (PMC) – en effet quelle sera la quantité d'un transfert monétaire donné qui sera dépensée en nourriture. Cela peut être facilement mesuré grâce à des techniques participatives comme "l'empilement proportionnel". La PMC joue un rôle essentiel dans l'identification des différents niveaux de demande générés par les coupons par opposition à l'argent. Si les coupons sont utilisés, on suppose que 100 % du transfert se traduira par une demande de denrées alimentaires, tandis qu'avec le transfert monétaire une partie pourra être dépensée par les ménages dans d'autres produits de base et entraîner une baisse de la demande. La PMC varie en fonction des régions et des saisons – les zones urbaines ont par exemple une PMC plus faible que les zones rurales.
- **1c** : Quelle quantité de denrées supplémentaires les commerçants proposeront-ils aux prix actuels ou proches de ceux-ci ? Cette sous-question est non seulement probablement la plus complexe mais aussi la plus importante. Elle peut nécessiter l'aide de spécialistes du marché. Si les négociants ne peuvent pas répondre à l'augmentation de la demande résultant des transferts monétaires avec une offre supplémentaire à moindre frais ou sans surcoûts à l'unité, la distribution monétaire est alors susceptible de provoquer une inflation et porterait alors atteinte aux ménages qui n'en bénéficient pas. Il est dès lors essentiel de disposer d'une bonne idée des capacités du marché local à développer ses volumes de production. La méthode la plus simple serait de demander aux négociants la quantité de denrées supplémentaires qu'ils pourraient fournir dans un court délai (à savoir une semaine) avec l'accès aux espèces, les crédits, le stockage et les transports dont ils disposent actuellement. Leur accès au crédit et la fréquence de réapprovisionnement donnent également une indication de leur capacité à répondre à une augmentation de la demande.
- **1d** : Les négociants locaux sont-ils compétitifs ? Les marchés présentant un plus grand nombre et une plus grande variété de négociants sont moins collusoires. Le nombre de nouveaux venus sur le marché peut également donner une bonne indication du niveau de concurrence. Comme pour la question 1c il est nécessaire de faire appel à des spécialistes du marché.
- **1e** : Les ménages en difficulté sur le plan alimentaire ont-ils une préférence concernant la forme d'aide qu'ils reçoivent ? Il est possible pour les non spécialistes d'intégrer dans les études des questions sur la préférence des ménages. Il est important d'admettre que ces préférences peuvent changer rapidement devant l'inflation des prix des denrées alimentaires. Il est également primordial de désagréger cette question par genre.

2.2.3 Prendre en compte l'inflation

L'un des points clés dans l'analyse des capacités des marchés à répondre à un transfert monétaire est d'évaluer le risque d'inflation du prix des marchandises que les personnes sont susceptibles d'acheter. Si une intervention monétaire entraîne une augmentation des prix, le transfert monétaire pourrait alors faire plus de mal que de bien en augmentant la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire des personnes non bénéficiaires du programme et en rendant les produits clés plus chers.³¹ Toutefois, il est souvent difficile de prédire ce qu'il adviendra des prix, notamment lors de catastrophes majeures. Il est également important d'évaluer le taux d'inflation existant. Même si un transfert monétaire n'entraîne pas d'inflation, dans les contextes où les taux d'inflation existants sont élevés (comme l'hyperinflation au Zimbabwe ou pendant la crise des prix des denrées alimentaires), les transferts monétaires peuvent être difficiles à mettre en œuvre car la quantité d'argent nécessaire pour accéder à un niveau donné de ressources doit être ajustée fréquemment.

L'analyse des risques d'inflation doit examiner l'évolution des prix au cours des dernières années en termes d'achats possibles, d'évolution des fluctuations saisonnières et des prix lors de précédents scénarios d'état d'urgence comparables (par exemple que s'est-il passé lors de précédentes inondation ou de précédents tremblements de terre). Ces informations peuvent être obtenues auprès des organisations et des services de surveillance des prix, comme la FAO et le FEWSNET (Système d'alerte rapide aux risques de famine). L'analyse doit également examiner la taille des transferts monétaires par rapport aux flux de trésorerie réguliers au sein de l'économie locale et aux revenus des ménages afin de pouvoir mesurer le risque d'inflation. Quel sera le pourcentage d'un village ou d'un district qui sera ciblé et quelle à quelle proportion des revenus annuels ou mensuels correspondra un transfert monétaire ? Si le transfert monétaire est considéré comme une solution adéquate, il pourra être nécessaire de procéder à une analyse plus détaillée des risques d'inflation afin de déterminer la valeur et la fréquence du transfert.

Sachant qu'il est difficile de prévoir s'il y aura ou non une inflation, les risques d'inflation doivent donc être surveillés tout au long du projet. Pour savoir si la hausse des prix est directement liée à un projet spécifique, et ne s'inscrit pas dans une tendance générale du marché, les organisations humanitaires devraient, idéalement, surveiller les prix des marchés où les projets d'aide monétaire ne sont pas mis en œuvre. Les fluctuations saisonnières des prix doivent également être prises en compte. Le Chapitre 5 sur 'le suivi et l'évaluation' traite de ce sujet de manière plus détaillée.

Le risque d'inflation causé par un programme de transferts monétaire est lié à l'impact de la catastrophe, à la compétitivité, à l'intégration et à la capacité de réaction des marchés locaux ainsi qu'à la capacité des négociants locaux de répondre au développement du commerce que l'aide monétaire peut stimuler. La structure et la compétitivité des marchés locaux dépend du nombre, de la taille

31 K. Basu, 'Relief Programs: When It May Be Better To Give Food Instead of Cash', *World Development*, vol. 24, no. 1, 1996.

et de la distribution des fournisseurs, et de l'étendue de leur différenciation. Les marchés présentant un grand nombre de fournisseurs par rapport aux acheteurs potentiels ont tendance à être plus compétitifs.³² L'intégration est une mesure du degré auquel on peut relier les systèmes de marchés des différentes zones géographiques. Lorsque les marchés sont intégrés, les marchandises s'écouleront plus facilement des zones excédentaires vers les zones déficitaires. Le niveau d'intégration du marché peut être évalué en examinant l'évolution des cours, au fil du temps, et à différents endroits pour des produits de base ou services similaires.

Les évaluations révèlent généralement que, s'ils sont prévenus à temps, les négociants réagissent rapidement, et que les mécanismes du marché sont souvent étonnamment efficaces et robustes, même dans les zones les plus reculées ou celles qui sont touchées par un conflit. L'évaluation d'un projet de transferts monétaires pour des éleveurs de Mongolie a montré que, malgré les problèmes d'infrastructures, les distances importantes et le coût des transports, l'économie locale était capable de fournir au gens les produits qu'ils voulaient acheter.³³ Une évaluation en temps réel du programme du HCR sur la prestation d'abris au nord du Sri Lanka a observé que, 'bien qu'un certain niveau d'inflation des prix soit visible pour les articles les plus recherchés, celui-ci n'était ni étendu, ni significatif, et, en général, les rapatriés ont signalé qu'ils pouvaient trouver les produits qu'ils recherchaient sur les marchés locaux'.³⁴

Encadré 8 : évaluer le risque d'inflation en Ouganda

En 2009, Action Against Hunger a mis en œuvre un projet de transferts monétaires dans le District de Lira, au nord de l'Ouganda. Le projet a distribué deux versements d'un montant total de 225 USD à 1 500 ménages pour faciliter le rétablissement des moyens de subsistance des rapatriés. L'échelle des transferts, la structure et l'intégration des marchés ainsi que la disponibilité locale ont été étudiées pour prédire l'ampleur des effets de l'inflation. Les aides monétaires allouées aux ménages représentaient entre 25 % et 40 % du revenu annuel des groupes d'agriculteurs, et jusqu'à 87 % pour le groupe le plus pauvre des sans terres. La valeur élevée de l'aide monétaire par rapport aux revenus réguliers des ménages et le niveau de distribution élevé dans les villages ont été des indications des effets potentiels de la stimulation du marché. Le projet a provoqué une inflation temporaire au niveau local. On a pu constater une inflation rapide des prix du bétail d'une durée de deux semaines, de 10 % à 30 % plus élevés que les fluctuations saisonnières prévues sur les marchés locaux. Les marchés aux bestiaux locaux n'étaient pas bien intégrés dans les marchés plus importants et les fournisseurs ont été incapables de répondre rapidement à la hausse significative de la demande.

Source: P. Creti, *The Impact of Cash Transfers on Local Markets: A Case Study of Unstructured Markets in Northern Uganda*, CaLP, 2010.

32 P. Creti, *The Impact of Cash Transfers on Local Markets*, CaLP Cash Learning Partnership, 2010.

33 M. Dietz et al., *Joint SDC-IFRC External Review of In-Kind and Cash Distribution Projects in 2003 in Zavkhan Aimag, Mongolia*, Organisation suisse de développement et de coopération et IFRC, 2005

34 J. Crisp, A. Graf et V. Tennant, *Banking on Solutions: A Real-Time Evaluation of UNHCR's Shelter Grant Programme for Returning Displaced People in Northern Sri Lanka*, HCR, 2010.

Les marchés en crises sont souvent faibles, ce n'est donc qu'avec prudence que l'on peut supposer qu'ils peuvent répondre à la demande et être compétitifs. Les interventions basées sur le marché peuvent être particulièrement problématiques en cas de restrictions imposées par le gouvernement sur les mouvements des denrées alimentaires entre les régions, ou dans les régions où les conflits rendent le commerce plus difficile. Dans les régions où les marchés ont été particulièrement affaiblis, il faut envisager des interventions complémentaires afin de renforcer les marchés en plus des transferts monétaires (ce point est abordé dans le Chapitre 3.4 sur le 'Programme complémentaire'). La crise des prix des denrées alimentaires de 2007–2008 et la reprise de la hausse des prix alimentaires de 2010 et 2011 ont créé des difficultés particulières pour les programmes d'aide monétaires sachant que la hausse des prix a pesé sur le pouvoir d'achat des subventions qui disposaient d'un montant limité.³⁵ Si le montant alloué peut être adapté pour tenir compte de l'inflation, l'aide monétaire est toujours appropriée, mais ceci peut se révéler difficile lorsque les organisations ont des budgets fixes.

2.3 Sécurité et risques de corruption

Il est parfois plus difficile à fournir une aide monétaire qu'une aide en nature car elle est plus intéressante et de ce fait, plus susceptible de générer des risques en matière de sécurité. Lors de la phase d'évaluation, l'une des questions clé à poser est de savoir si l'argent peut être distribué et dépensé en toute sécurité. Cela doit comprendre une évaluation des méthodes de distribution disponibles et la façon de minimiser les risques liés à la sécurité. Voir Chapitre 4.3 sur les différents mécanismes de distribution disponibles.

Donner des actifs aux gens peut, dans certains cas, les exposer à la violence ou à des vols, même si ce ne sont que des présuppositions. Pour un voleur, l'argent peut être beaucoup plus facile à emporter qu'un sac de nourriture. Il est donc de ce fait plus intéressant. Dans le même ordre d'idée, le bénéficiaire aura plus de facilité à cacher de l'argent. Le personnel des organisations humanitaires peut courir à risque si l'argent est directement remis aux bénéficiaires. On peut dans ce cas minimiser les risques en choisissant une méthode indirecte de distribution, comme les virements électroniques par le biais de comptes bancaires ou de téléphones portables. Les organisations humanitaires peuvent choisir de protéger leur personnel en sous-traitant avec une organisation spécialisée dans les transferts de fonds. La règle simple pour la gestion des risques ici comme ailleurs, est de parler des risques ouvertement avec les personnes concernées et de le faire à l'avance. La plupart des personnes sont conscientes des risques qu'elles encourent lorsqu'elles transportent de l'argent ou qu'elles achètent des articles chers. Certaines préféreraient ne pas recevoir d'argent pour éviter ces risques, et le rôle de l'organisation n'est pas de décider à leur place.

³⁵ R. Sabates Wheeler et S. Devereux, 'Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme', *Food Policy*, 35 (4).

Le fait de distribuer de l'argent dans des situations de conflit et d'économies politiques instables est certes matière à préoccupation. Car même si l'argent peut être remis aux bénéficiaires en toute sécurité, il y a de bonnes raisons de craindre ce qui peut lui arriver ensuite, ou que cette distribution puisse aggraver un conflit. Les résultats des projets sur l'aide monétaire et les coupons montrent toutefois que l'on peut trouver des moyens d'approvisionner et de distribuer des espèces en toute sécurité même en cas de conflits.³⁶ Dans certains cas, comme celui du Conseil danois pour les Réfugiés en Tchétchénie, les problèmes de sécurité liés aux distributions d'argent peuvent être moindres que pour les aides en nature sachant que les aides monétaires peuvent être versées directement aux bénéficiaires par le biais de systèmes financiers sécurisés comme les banques, les distributeurs de billets, les virements postaux ou les transferts bancaires par téléphone mobile ou même par le biais d'entreprises privées – par opposition à la distribution des aides en nature, plus encombrantes et visibles.³⁷

En Afghanistan et en Somalie, les organisations humanitaires ont fait appel aux services d'entreprises locales de transfert de fonds pour apporter de l'argent aux populations vivant dans des régions reculées et dangereuses. En Ethiopie, Save the Children a contracté une assurance contre les risques de pertes des fonds lors de leur transport dans des régions dénuées de toutes banques.³⁸ En Zambie, Oxfam a fait appel à la Standard Bank pour sous-traiter le transfert des fonds dans des zones rurales les plus reculées. Cette dernière a utilisé les véhicules d'une société de sécurité, escortés par des policiers, pour livrer les fonds. En Haïti, Save the Children a donné des cartes prépayées au lieu de donner de l'argent.³⁹ Les précautions pratiques en matière de distribution directe consistent à changer la date et l'endroit du versement, à tenir au minimum le nombre de personnes connaissant le moment de la collecte de l'argent et du transport des fonds, à changer d'itinéraire pour parvenir jusqu'aux points de distribution et à utiliser des véhicules différents.⁴⁰ Il est parfois difficile de trouver le juste équilibre entre le besoin d'ouverture (pour que les bénéficiaires et les intervenants impliqués dans la distribution des fonds puissent prendre les mesures adéquates) et la discrétion concernant l'heure et le lieu des distributions pour des raisons de sécurité.

Tous les projets comportant la distribution de ressources aux communautés sont exposés à la corruption. L'argent n'est pas une exception. Mais rien ne prouve cependant que les projets d'aide monétaire soient intrinsèquement plus sujets à la corruption et aux détournements de fonds que les autres types d'aide ; dans le programme du HCR portant sur la fourniture d'abris au Sri Lanka, par exemple, aucune fraude, corruption, ni aucun détournement n'a été signalé. En effet, certains aspects des programmes d'aide monétaire peuvent les rendre moins vulnérables à la corruption que l'aide en nature. Les risques de corruption auxquels sont confrontés les transferts en nature se produisent lors

³⁶ P. Harvey, *Cash and Vouchers in Emergencies: An HPG Discussion Paper* (Londres: ODI, 2005); Bailey et al., *Cash Transfers In Emergencies*.

³⁷ Conseil Danois pour les réfugiés, *Study of the ECHO Cash Transfer Pilot Project*, 2008.

³⁸ C. Knox-Peebles, *Impact Assessment of Save the Children's Cash for Relief Project in Legambo and Meket (Wollo), Ethiopia*, SC, 2001.

³⁹ CaLP, *CaLP Learning Conference Report*, 2010.

⁴⁰ Creti et Jaspars, *Cash Transfer Programming in Emergencies*.

de l'acquisition, de l'entreposage et du transport ; mais aucun de ces risques ne s'appliquent aux transferts monétaires.⁴¹ Il est possible que le peu de preuves de corruption associées aux projets de transferts monétaires soit lié aux systèmes de surveillance rapprochée qui sont souvent mis en place dans le cadre des projets de transfert monétaire. Plusieurs programmes d'aide monétaire sont d'une envergure inférieure à celle de leurs homologues en nature. Le véritable test se fera lorsque le programme sera développé à plus grande échelle et que les projets seront gérés moins intensément.

A l'instar des transferts en nature, de nombreux risques de corruption associés aux projets de transferts monétaires se produisent aux stades de l'enregistrement et du ciblage. Le ciblage incite les communautés locales et les élites dirigeantes à manipuler les listes de bénéficiaires par le biais de favoritisme ou de pots-de-vin. De faux noms ou le même nom (répété plusieurs fois) peuvent également figurer sur les listes d'inscription. Comme pour l'aide en nature, il existe également un risque de détournement lors des distributions d'argent. Dans le cadre d'un projet à Aceh, par exemple, on a découvert qu'un grand nombre de bénéficiaires avaient remis une partie des fonds reçus aux chefs de district et aux représentants villageois.⁴²

Comme pour l'insécurité, il est possible de minimiser les risques de corruption de différentes manières. Certaines solutions sont techniques, comme de concevoir des coupons et des cartes d'identification des bénéficiaires difficiles à copier, en y apposant un tampon, d'un seul exemplaire, par exemple, juste avant la distribution du coupon (cf Chapitre 6 sur 'les coupons'). Dans les projets de grande envergure, des techniques plus avancées comme les empreintes digitales et l'iriscope ont été utilisées pour les systèmes d'enregistrement et de distribution afin d'empêcher les bénéficiaires de revenir plusieurs fois. La transparence et l'utilisation de systèmes de surveillance fiables seront tout aussi importants. Dans la mesure du possible, le suivi doit être le plus indépendant possible. Il est préférable que la mise en œuvre et le suivi soient réalisés par différentes organisations ou différentes équipes au sein de la même organisation. Il est également envisageable de travailler avec des groupes de la société civile locale.

2.4 Questions de genre, relations de pouvoirs et groupes vulnérables

L'un des problèmes soulevés au sujet des projets de transfert monétaire est leur propension à influencer négativement les relations entre les hommes et les femmes au sein des ménages bénéficiaires. Au cœur de ces préoccupations, on retrouve les suppositions que : a) les femmes sont généralement moins capables de contrôler l'utilisation de l'argent au sein du ménage comparé à certains types d'aide en nature (notamment la nourriture) ; b) les hommes peuvent utiliser les fonds pour des dépenses à caractère antisocial – notamment en alcool et en cigarettes ; et c) les conflits au sein du ménage entre les époux et épouses peuvent augmenter.

⁴¹ P. Ewins et al., *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*, un rapport pour Transparency International et le U4 Anti-Corruption Resource Centre par l'Overseas Development Institute (Londres: ODI, 2006).

⁴² H. Herrman, *Cash for Host Families Project, Aceh: Final Report July 2005*, SDC, 2006.

Tous les projets humanitaires ont la possibilité d'influencer les relations entre les hommes et les femmes. Les évaluations des projets de transferts monétaires n'ont pas décelé d'impacts négatifs sur les rapports entre hommes et femmes. Certaines de ces évaluations ont même constaté des améliorations de l'influence des femmes sur les décisions concernant le budget du ménage. Comme nous disposons de peu de recherches approfondies sur les relations hommes/femmes, il est difficile de tirer des conclusions définitives dans ce type de contextes – autres que l'importance de bien comprendre la dynamique locale des rapports hommes-femmes pour organiser la programmation des décisions. Il existe aussi un danger que les hommes aient recours à la force pour contrôler l'usage de l'argent. Et ce danger peut parfois être plus important que le risque de violence auquel sont confrontées les femmes dont les maris cherchent à s'approprier l'aide alimentaire ou d'autres types d'actifs pour les revendre à des fins personnelles. Seules les femmes peuvent nous renseigner sur l'ampleur et la taille de ce risque et nous proposer des solutions pour le gérer si elles jugent qu'il vaut la peine d'être pris. Dans des situations de crise, la plupart des femmes cherchent activement à gagner de l'argent, même si elles connaissent les risques liés à l'argent. Tous deux acceptent et apprennent à gérer ce risque.

De nombreux projets désignent délibérément les femmes comme bénéficiaires des fonds et titulaires des comptes bancaire afin de leur conférer plus de

Encadré 9 : Résultats d'un projet du PAM au Sri Lanka sur la prise de décision au sein d'un ménage

La prise de décision concernant la manière d'utiliser l'aide monétaire ou alimentaire au sein d'un ménage peut un impact sur la façon dont l'aide est utilisée. On tend à considérer que les femmes disposent d'un plus grand pouvoir de décision sur la nourriture, et les hommes sur l'argent. Un projet pilote au Sri Lanka a versé des fonds à certains ménages et des rations alimentaires à d'autres. Dans les ménages dirigés par un homme, qui ont reçu de la nourriture, 54 % des couples ont indiqué avoir pris des décisions communes sur la manière d'utiliser les rations alimentaires. Quant aux ménages ayant bénéficié d'une aide monétaire, un peu plus de 60 % des couples ont déclaré que la décision de dépenser l'argent avait été prise en commun. Bien que cet échantillon soit limité, les résultats contredisent l'hypothèse selon laquelle les femmes perdent leur pouvoir de décision lorsque l'aide est monétaire plutôt qu'alimentaire. Les ménages dirigés par les femmes ont acheté plus de céréales et de viande et moins de cigarettes et de produits laitiers.

Source: S. Sandstrom et L. Tchatchua, 'Do Cash Transfers Improve Food Security in Emergencies? Evidence from Sri Lanka', dans S. Omamo et al. (eds), *Revolution: From Food Aid to Food Assistance* (Rome: PAM, 2010).

43 R. Slater et M. Mphale, *Cash Transfers, Gender and Generational Relations: Evidence from a Pilot Project in Lesotho*, Rapport commandé par World Vision International (Londres: ODI, 2008); Concern Worldwide et Oxfam GB, *Walking the Talk: Cash Transfers and Gender Dynamics*, 2011.

responsabilités. Mais le fait de cibler les femmes ne conduit pas nécessairement à leur ‘empowerment’ (autonomisation) et ne favorise pas forcément l’égalité des sexes. Donner de l’argent aux femmes ne constitue pas en soi une autonomisation, et n’est pas toujours une bonne chose pour les relations hommes/femmes. En l’absence d’analyse sur la manière dont l’argent est contrôlé au sein des ménages, ‘il serait risqué d’affirmer que donner l’argent aux femmes pourrait améliorer la vie du ménage et le statut des femmes, favoriser de meilleurs relations entre les hommes et les femmes, ou qu’il pourrait leur nuire’.⁴⁴ Il existe aussi un risque que de telles hypothèses puissent renforcer les stéréotypes sexistes en assumant que les hommes utilisent l’argent de manière irresponsable. Cela ne signifie pas que les projets ne doivent pas cibler les femmes comme bénéficiaires, mais que les décisions de le faire doivent s’appuyer sur une bonne compréhension de la dynamique des rapports entre les hommes et les femmes et sur des attentes réalistes en matière d’autonomisation.

Une étude de Slater et Mphale offre un cadre conceptuel utile pour analyser l’impact des programmes de transfert monétaire sur les relations hommes/femmes. Elle met en évidence cinq aspects fondamentaux :

- Comprendre l’impact des transferts monétaires par rapport aux autres formes de transferts de ressources.
- Réfléchir au contexte changeant dans lequel s’intègrent les relations hommes/femmes.
- Considérer et distinguer les besoins des hommes et ceux des femmes lors de l’évaluation des effets de l’argent et de la nourriture sur les relations hommes/femmes.
- Les études sur les relations hommes/femmes offrent un cadre permettant de comprendre les différents modèles des ressources allouées aux ménages.
- Les relations hommes/femmes touchent toutes les générations au sein des ménages, et ne concernent pas uniquement les relations conjugales/maritales.⁴⁵

Tout au long du cycle de vie du projet, les organisations doivent comprendre et prendre en compte les questions de genre – de l’analyse et la conception jusqu’au contrôle et à l’évaluation. Il est donc nécessaire de disposer de solides capacités d’analyse. Les relations entre les hommes et les femmes en temps de crise doivent toujours être resituées dans leur contexte sociétal plus large et à long terme. Il est important de comprendre les niveaux de référence de la violence domestique, de l’abus d’alcool et des autres problèmes liés au genre afin de déterminer l’impact que le programme d’intervention pourra avoir sur ces derniers.⁴⁶ Le genre est extrêmement sensible aux normes, aux attitudes et aux pratiques socioculturelles, qui varient d’une société à l’autre, et même entre les communautés au sein d’une même société.⁴⁷

44 Slater et Mphale, *Cash Transfers*.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

47 S. Devereux, *Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons Learned from Malawi* (Brighton: IDS et Concern Worldwide, 2008)

Encadré 10 : L'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes : ActionAid sur les îles d'Andaman et de Nicobar

Suite au tsunami de 2004 dans l'Océan indien, ActionAid a mis en place un programme d'aide monétaire d'une durée de trois ans sur les îles d'Andaman et de Nicobar visant à garantir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. En plus d'être activement impliquées dans la prise de décision et dans la planification, les femmes ont été encouragées à participer à un programme de rémunération du travail. Sur les 6 605 personnes employées, près de la moitié était des femmes. Certaines femmes ont signalé que la participation des hommes aux tâches domestiques comme la cuisine et l'éducation des enfants avait augmenté suite à leur participation au programme, tandis que d'autres ont signalé que leur charge de travail avait significativement augmenté car elles devaient effectuer d'autres tâches ménagères. Lorsqu'on leur a demandé si la charge de travail supplémentaire créait des difficultés au sein leur de leur ménage, la plupart d'entre elles n'ont signalé aucune conséquence négative sur leur style de vie. Toutefois, des dispositions ont été prises ultérieurement afin de veiller à ce que les femmes puissent participer pleinement au programme, y compris à la mise en place de structures de garde d'enfants et veiller à ce que des pauses régulières soient mises en place et respectées pour que les femmes participant au programme puissent nourrir/allaiter leurs enfants. Les personnes âgées, handicapées et les femmes enceintes étaient chargées de tâches plus légères comme la distribution de l'eau, la préparation des repas et la tenue des registres.

Dans le cadre de ce projet, l'analyse sexospécifique a examiné la répartition des tâches la discrimination, la violence et l'accès aux ressources et leur contrôle selon les genres. Les femmes ont été encouragées à remettre en question les stéréotypes sexistes en se lançant dans des activités comme la pêche, le labourage, la maçonnerie et le cyclisme. On leur a également appris à nager et à naviguer.

Source: ActionAid, *Cash Programming: An Experience from the Andaman and Nicobar Islands*, 2008.

Au-delà des relations maritales/conjugales entre les hommes et les femmes, il est important de comprendre les relations intergénérationnelles et la manière dont elles peuvent être affectées par les transferts monétaires. Dans le projet de World Vision au Lesotho, les conflits intergénérationnels étaient beaucoup plus préoccupants dans les ménages bénéficiaires que les conflits conjugaux, notamment dans les ménages où les personnes âgées s'occupaient d'orphelins et d'enfants vulnérables.⁴⁸ Une étude comparative des transferts de nourriture et d'espèces dans les zones urbaines du Zimbabwe a également recueilli certains éléments liés à une augmentation des tensions entre les générations.⁴⁹

⁴⁸ Slater et Mphale, *Cash Transfers*.

⁴⁹ K. Mutiro et P. Hobane, *Comparative Study of Food and Cash Transfers in Urban Zimbabwe*, GRM International Zimbabwe, 2008.

Comme les autres formes de distribution, les projets monétaires doivent aussi tenir compte des besoins des groupes vulnérables, comme les enfants délaissés ou orphelins, les personnes âgées et les malades. Pour différentes raisons, on estime généralement que les transferts monétaires ne conviennent pas à ces groupes ; les comptes bancaires ne sont sans doute pas accessibles aux mineurs non accompagnés, par exemple, et les personnes âgées ou malades risquent d'avoir des difficultés à aller chercher de l'argent aux points de distribution ou à se rendre sur les marchés. L'expérience en matière de programmation montre qu'il est possible de surmonter ces obstacles. Au Sri Lanka, le HCR a eu recours au programme de recherche des familles pour identifier les enfants non accompagnés ou séparés et a désigné des tuteurs légaux par voie de tribunaux locaux. A Vavuniya, les enfants séparés ont d'abord reçu une somme de 5 000 roupies, puis des comptes bancaires ont été ouverts à leurs noms, avec des retraits limités à

Encadré 11: Les transferts monétaires de HelpAge pour les plus de 65 ans en Haïti

Le travail d'évaluation préliminaire rapide des besoins en Haïti (RINAH) effectué après le tremblement de terre de janvier 2010 a identifié les personnes âgées comme la population vulnérable la plus exposée au risque. Une évaluation des données désagrégées existantes a indiqué qu'approximativement 200 000 personnes âgées avaient été touchées par la catastrophe. En tenant compte de l'existence de marchés viables, des difficultés logistiques pour acheminer des marchandises dans le pays et de la concertation avec les bénéficiaires sur leurs formes/modes préférées d'aide, HelpAge a décidé de mettre en œuvre un programme d'aides monétaires inconditionnelles destinées aux plus de 65 ans ayant trouvé refuge dans des camps de fortune où aucune organisation de gestion des camps n'était présente. En vertu d'un accord conclu avec UNITRANSFER, une entreprise de transferts de fonds, une aide unique de 50 USD a été versée à une population cible de 5 500 personnes âgées.

Grâce à un réseau de 'pôles de vulnérabilité' sélectionnés dans la population touchée, les bénéficiaires ont été identifiés et enregistrés. Au moment de l'enregistrement, on a remis aux personnes âgées une brochure d'information leur expliquant où et quand ils pourraient venir chercher leur argent. En raison du niveau d'illettrisme parmi les personnes âgées, les brochures étaient complétées par des sessions d'information leur expliquant la procédure. Les personnes ne pouvant se rendre à une antenne de UNITRANSFER ont été identifiées lors de l'enregistrement, et des dispositions ont pu être prises pour qu'un membre du personnel de l'entreprise de transferts de fonds leur remette directement l'argent en mains propres et sans frais supplémentaires. La collecte de l'argent pouvait également être déléguée à un membre de la famille. Une assistance téléphonique a également été créée pour recueillir les plaintes de la clientèle et permettre aux bénéficiaires de signaler des problèmes ou d'obtenir des réponses aux questions concernant la procédure. Un processus de suivi sur un échantillon aléatoire de 1 500 bénéficiaires a révélé une réponse extrêmement positive à l'aide monétaire ; les personnes interrogées ont déclaré utiliser les fonds principalement pour acheter de la nourriture et payer des dettes.

certaines raisons strictement définies, comme l'éducation, jusqu'à l'âge de 14 ans. Au sud du Soudan, les personnes âgées bénéficiaires ont été autorisées à désigner un membre de leur famille pour aller chercher en leur nom une aide monétaire allouée par Save the Children.

2.5 Rapport coût-efficacité

Le coût des transferts monétaires par rapport aux autres formes d'aide est évidemment une question essentielle, mais elle est souvent négligée lorsqu'il s'agit de décider quel type d'intervention il convient d'adopter. Si l'argent est un moyen plus efficace et rentable d'aider les gens, on peut alors faire bénéficier davantage de personnes avec l'aide monétaire qu'avec l'aide en nature. Cela dit, il ne faut pas se limiter à la seule comparaison des coûts des aides monétaires et des aides en nature pour appuyer les décisions concernant le caractère approprié de l'aide monétaire. Dans certains cas, l'aide en nature est nécessaire même quand elle est plus coûteuse, par exemple quand les réseaux de transport sont perturbés.

Les programmes d'aides monétaires présenteront probablement des coûts de transport et de logistique moins élevés que les aides en nature. Toutefois d'autres frais peuvent venir se greffer, comme par exemple le besoin de faire appel à du personnel financier supplémentaire. La question de savoir si les aides monétaires sont plus efficaces pour les bénéficiaires dépend aussi des prix des produits qu'ils achètent sur les marchés locaux comparés au prix que cela coûterait à une organisation humanitaire de distribuer les mêmes produits. Il faut tenir compte des coûts relatifs du transport de l'aide en nature jusqu'aux bénéficiaires par rapport aux coûts des transports à destination ou en provenance des marchés. L'aide en nature peut présenter des avantages en termes de coûts quand les marchandises peuvent être achetées en gros par les agences d'aide ou quand les prix au niveau local sont sensiblement plus élevés que les prix internationaux.

Quelques agences ont tenté de comparer la rentabilité des différentes possibilités au stade de la planification, même si certaines d'entre elles ont évalué ou comparé cette rentabilité postérieurement (cf Chapitre 5 sur 'le suivi et l'évaluation'). L'une des difficultés de l'étude de rentabilité des différentes interventions est que la comparaison doit reposer sur une estimation fiable du prix des produits de base, et que celle-ci est difficile à calculer aux stades initiaux de la planification de l'intervention d'urgence.⁵⁰ Il devrait toutefois être possible d'utiliser les précédentes évolutions des prix et les données des interventions d'urgence passées pour développer une gamme d'estimation plausible des futurs prix. Les agences doivent bien sûr examiner l'efficacité, lors des décisions de programmation mais il est important de considérer d'autres critères. Un certain type de programme peut être moins rentable au point de vue des coûts (dans le sens où il sera plus cher qu'une intervention similaire) mais plus rentable en termes de résultats (dans le sens où il pourra mieux atteindre les objectifs du projet par rapport à une intervention moins coûteuse).

⁵⁰ DG ECHO, *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: Part 2: Review Report*.

Ces types de calculs posent des difficultés, notamment en termes de comparaison des coûts de transport et de distribution des aides en nature et des coûts administratifs des transferts monétaires, et sur la façon d'intégrer certains critères comme la fluctuation des taux de change, l'inflation et la variation des prix. Cependant, cet exercice reste utile du moment que les agences expriment explicitement leurs hypothèses, même si ce type d'analyse a ses limites. Il est préférable de débattre sur de mauvais chiffres que sur aucun chiffre du tout.

Les questions à considérer lors de la comparaison des prix sont :

- Les frais généraux. Ils peuvent comprendre les frais du personnel, expatrié ou national, du personnel financier et de la logistique, du siège, du bureau principal et des antennes.
- Les fluctuations des taux de change. Si l'objectif est de comparer les produits achetés localement en espèces à ceux achetés au niveau national/régional, les taux de change doivent être pris en compte.
- La fluctuation des prix. Sur le cycle d'un projet, l'inflation peut modifier les calculs de rentabilité, notamment si les prix au niveau local sont plus élevés que les prix au niveau régional ou international.
- Les coûts des transports et des distributions. Les coûts encourus pour l'achat, l'entreposage et le transport des aides en nature par rapport aux coûts de distribution des fonds (ex : frais bancaires).
- Les coûts supportés par les bénéficiaires. Ce sont le prix du transport des aides à partir des sites de distribution, la vente de l'aide en nature dans le but d'acheter d'autres marchandises ou de déplacement jusqu'au marché pour acheter des produits avec l'argent reçu.
- L'échelle. Les projets pilotes de petite taille risquent de se révéler plus coûteux sachant que les projets plus étendus peuvent bénéficier d'économies d'échelle au niveau des frais généraux et des dépenses de personnel.

Tableau 5 : Comparer les coûts supportés par les bénéficiaires de transferts monétaires et des aides en nature

Aide en nature	Aide financière
Coût du transport des aides (en nature) du site de distribution vers les ménages	Coûts de l'aller-retour jusqu'au marché pour acheter des produits avec l'argent reçu et de l'aller-retour au point de distribution
Si les gens doivent vendre une partie de l'aide en nature pour répondre à d'autres besoins, ils risquent de la vendre à bas prix	Coût du transport des produits achetés sur les marchés locaux
Coûts de la mouture si des grains entiers ont été distribués	Coûts de la mouture si des grains entiers sont achetés

Source: P. Harvey, *Cash-Based Responses in Emergencies*.

2.6 Coordination et faisabilité politique

Tous les transferts monétaires doivent être coordonnés avec d'autres formes d'aide (y compris par d'autres agences d'aide), et il faudra examiner comment l'argent sera lié à celles-ci lors du processus d'évaluation. Si, par exemple, l'aide alimentaire est fournie aux mêmes bénéficiaires, elle risque de changer les objectifs d'un programme d'aide monétaire car l'argent aura moins de chance d'être dépensé en denrées alimentaires. Il est également important d'évaluer l'attitude du gouvernement vis-à-vis des transferts monétaires, et de voir si et comment l'aide financière peut s'intégrer dans les politiques gouvernementales, et si le gouvernement acceptera la mise en place de transferts monétaires. Au Myanmar, par exemple, on a dû interrompre temporairement un programme d'aide monétaire de Save the Children à cause de l'opposition des autorités.

La coordination des interventions monétaires peut se révéler problématique car l'argent a des répercussions sur différents niveaux des secteurs et des programmes et peut comporter de multiples objectifs. Il est difficile d'intégrer distinctement l'aide monétaire dans les structures de coordination existantes comme les pôles de compétitivité. Dans certains cas, comme l'intervention après le tremblement de terre en Haïti et les inondations au Pakistan en 2010, des groupes de coordination spécifiques ont été créés pour se concentrer sur les programmes d'aides monétaires. Alors que cela semble contredire l'opinion que les transferts monétaires sont un outil et non un secteur, ces groupes spécifiques ont été très utiles dans l'amélioration de la coordination des questions clés comme les systèmes de versement et leurs montants.

La coordination est nécessaire pour de nombreuses questions. Le niveau des salaires et les montants des transferts doivent être coordonnés pour prévenir toutes inégalités entre les secteurs couverts par le projet ou entre les différents projets de l'agence, bien que les différences qui peuvent exister entre les objectifs de l'organisation puissent souvent découler sur des aides de différents montants. Lors des dernières catastrophes, les différences entre les montants des projets de rémunération du travail et les aides pour les moyens de subsistance ont posé certains problèmes. La coordination est également nécessaire entre les agences pour éviter qu'une organisation insiste sur les transferts conditionnels (sous conditions) alors que d'autres ont recours aux transferts inconditionnels (sans condition) pour un même type de situation. Les projets d'aide en espèces et en nature doivent être coordonnés dans un souci de complémentarité ainsi que pour éviter que des gens reçoivent de l'argent pour des articles qu'ils reçoivent déjà en nature. Les organisations humanitaires internationales doivent également coordonner les interventions monétaires avec les gouvernements, notamment lorsque les autorités mettent en place leurs propres programmes d'aide monétaire.

Encadré 12 : Groupes de coordination de l'aide monétaire

Des groupes de coordination de transfert monétaires ont été créés en Haïti, en Somalie, et en République Démocratique du Congo (RDC) ainsi qu'au Pakistan. Certains ont été créés par le CaLP, tandis que d'autres ont été formés par le personnel des organisations présents sur place. Dans leur mandat, les responsabilités de ces différents groupes sont :

- D'assurer la coordination de la programmation des aides monétaires entre les différentes organisations, y compris la cartographie des activités, le calendrier des interventions et le montant des transferts.
- De recueillir des informations sur les interventions monétaires par organisation, secteur géographique, type de programme d'aide monétaire et mécanisme de transfert.
- De documenter les leçons clés des interventions monétaires et les partager lors des réunions des groupes des différentes organisations.
- De faire des recommandations pour améliorer les outils de programmation et approfondir les recherches (ex : outils communs de suivi & d'évaluation, mécanismes de plaintes communs, développement de mécanismes de responsabilisation, normalisation des paiements).
- D'effectuer des visites de suivi conjointes en fonction des besoins identifiés, en vue d'aider les groupes présents sur place et de créer des études de cas.
- D'établir des normes et des approches communes.
- D'identifier les domaines de collaboration entre agences.
- D'échanger des informations sur les mécanismes de transfert monétaires, en encourageant les discussions et en identifiant les secteurs pour l'innovation et l'harmonisation.
- D'engager le secteur privé, les universitaires et les institutions financières à entamer des débats et prendre des décisions en matière de programmation.
- D'élaborer des prises de position communes sur la programmation des transferts monétaires au moyen de campagnes de sensibilisation, de lobbying, d'influence des acteurs clés, et d'élaboration de politiques.
- D'établir des liens avec EMMA et autres évaluations du marché.
- De programmes d'examen continu par les organisations paires.
- D'engager les ONG locales, les organismes gouvernementaux et les institutions de micro-financement de recourir aux connaissances, aux pratiques et aux programmes existants.
- De déterminer les moyens appropriés pour contribuer aux débats thématiques sur les transferts monétaires.
- De créer une bibliothèque de ressources monétaires.
- De mener un travail de sensibilisation sur les questions importantes identifiées par les participants.
- De veiller à ce que toutes les activités soient conformes au Code de conduite de la Croix-Rouge et aux normes Sphère.

Sources: *Terms of Reference – Cash Coordination Group for the Haiti Earthquake Response*, avant-projet, 2010; *Somalia Cash Based Response Working Group* (aucune date); *Groupe de Travail Technique Cash et Coupons*, 2010; *Coordination monétaire sur le site Web Pakistan* (<https://sites.google.com/site/cashtwgpakistan/home>).

2.7 Compétences et capacités

Les organisations doivent s'assurer qu'elles disposent des compétences et des systèmes nécessaires pour mettre en œuvre les transferts monétaires de manière efficace. Elles doivent aussi savoir comment renforcer leurs capacités en termes de ressources administratives et humaines lorsque cela s'avère nécessaire. Il faut aussi tenir compte des capacités des autres acteurs pouvant constituer d'éventuels partenaires dans la distribution des fonds, comme le gouvernement local, la société civile locale et les acteurs du secteur privé (banques et entreprises de transferts de fonds).

Il ne faut pas nécessairement être un « expert financier » pour participer aux programmes d'aides monétaires ; le personnel intervenant peut réussir à évaluer, concevoir et mettre en œuvre des interventions monétaires si on lui fournit les ressources (comme par exemple les directives sur les transferts monétaires), le soutien et le bon sens nécessaires dans ce type de projets. Les capacités se renforcent progressivement, proportionnellement au nombre croissant d'organisations et de personnes s'impliquant dans les projets de transferts monétaires. Ces capacités sont complétées par des formations sur les programmes de transferts monétaires comme ceux qui sont élaborés et mis en œuvre par CaLP. La formation n'est pas indispensable, mais elle peut néanmoins offrir aux intervenants des connaissances de base, des exemples concrets et un forum permettant d'interagir avec d'autres praticiens.

Les organisations avaient tendance à réaliser des analyses plus approfondies en vue de déterminer la pertinence des programmes de transferts monétaires par rapport aux aides en nature. Ce type d'analyse a révélé des faiblesses génériques comme par exemple l'analyse du marché et il est important que les agences qui mettent en œuvre des programmes d'aide monétaires s'assurent de disposer des capacités nécessaires pour réaliser des évaluations et des analyses du marché, et qu'elles comprennent aussi le risque d'inflation. Le renforcement des capacités peut également s'avérer nécessaire pour la planification, le suivi et l'évaluation des mesures d'urgence.

Les organisations humanitaires doivent aussi identifier tous les changements à réaliser dans leurs systèmes financiers, administratifs et de suivi, afin de garantir la transparence, la responsabilité et la sécurité des transactions en espèces d'une manière qui ne soit ni trop bureaucratique ni trop longue. Certaines pratiques comptables et de suivi, par exemple, ont pu être conçues en pensant à l'aide en nature uniquement. Il peut également exister quelques restrictions sur le montant des sommes d'argent pouvant être transférées du siège jusqu'aux bureaux, antennes et partenaires. Le fait de ne pas modifier les systèmes suffisamment à l'avance peut entraîner des retards dans la mise en œuvre du projet. Il est essentiel de disposer des systèmes appropriés sachant que les organisations humanitaires commencent à mettre en œuvre des interventions monétaires et en coupons à grande échelle. Les agences peuvent combler leurs lacunes en renforçant les capacités du personnel intervenant, en recrutant du nouveau

personnel disposant des compétences appropriées, en mobilisant temporairement du personnel en provenance d'autres bureaux et en créant des partenariats avec d'autres organisations, par exemple, pour réaliser conjointement une évaluation du marché. Les organisations peuvent aussi engager des consultants externes pour réaliser des études de faisabilité ou des analyses du marché, même si faire appel à une expertise externe ne doit se faire qu'en dernier ressort.

Un changement de mentalité est également nécessaire. Les transferts monétaires offrent des choix aux bénéficiaires, ce qui entraîne une diminution du contrôle que peuvent exercer les organisations humanitaires, et parfois occasionner une gêne pour certaines agences ou personnes impliquées de longue date dans la distribution de l'aide en nature.

2.8 Rapidité et planification des mesures d'urgence

En théorie, les programmes d'aide monétaire devraient être mis en œuvre plus rapidement que l'aide en nature sachant qu'il n'est pas nécessaire d'acheter ni de transporter des marchandises. En pratique, toutefois, les transferts monétaires sont souvent plus longs à mettre en place que les programmes d'aide en nature, en partie parce que les transferts monétaires sont une modalité encore relativement récente pour beaucoup d'agences ; les systèmes ne sont pas établis et les transferts monétaires ne sont pas encore intégrés au processus de préparation et de planification des mesures d'urgence.

La planification des mesures d'urgence implique l'élaboration de stratégies et de procédures en prévision des crises humanitaires. La préparation aux situations d'urgence est un peu plus large, et comprend le stockage des éléments de première nécessité, la création de capacités de réserve et la formation du personnel.⁵¹ A l'instar des agences qui possèdent actuellement des réserves de produits de première nécessité, il peut être utile, dans les contextes où une intervention monétaire serait probablement appropriée, de disposer de mécanismes préétablis de distribution des fonds, comme par exemple des accords avec les banques et les commerçants locaux, ou un plan pour la création des systèmes et partenariats nécessaires à la mise en œuvre d'une intervention monétaire. Les organisations devraient, avant la crise, entamer des discussions avec des banques, des opérateurs de téléphonie mobile, des entreprises de transport de fonds, des compagnies d'assurance et tous les autres partenaires possibles, et de s'entendre en principe sur ce qu'ils pourraient ou ne pourraient pas faire, et évaluer le montant approximatif des coûts. Il serait également possible de concevoir des coupons et des cartes pour les bénéficiaires à l'avance. Aucune de ces étapes n'implique le choix automatique des transferts monétaires en cas de crise, mais si les agences choisissaient cette solution un dispositif serait déjà en place pour veiller à ce que l'argent parvienne aux bénéficiaires le plus rapidement possible. L'une des règles de base pour les organisations est qu'un projet qui ne coûte rien peut être entrepris avant qu'une catastrophe se produise.

51 R. Choularton, *Contingency Planning and Humanitarian Action: A Review of Practice*, Network Paper 59 (Londres : ODI, 2005).

Le fait de planifier les mesures d'urgence avant les crises garantit que, pour les principaux dangers prévisibles (c-à-d pour la grande majorité des situations humanitaires), une stratégie d'intervention coordonnée aura été convenue entre le pouvoir central et les autorités locales, les donateurs et les agences de mise en œuvre ; tous les acteurs concernés connaîtront les types d'intervention nécessaires dans le cadre de cette stratégie, et sauront à quel stade d'une crise ou d'un calendrier saisonnier intervenir. Ils seront donc prêts à agir dans les meilleurs délais. Avec une bonne planification et une bonne préparation des mesures d'urgence, il devrait donc être possible pour les populations touchées par une crise de recevoir un transfert monétaire dans les jours qui suivent la crise, s'il a été estimé que telle était l'intervention la plus appropriée (en pratique ce n'est presque jamais le cas). Les organisations doivent déterminer le type de crise pour laquelle l'aide monétaire conviendrait le mieux, le délai et l'opportunité d'une intervention monétaire, et posséder une idée approximative du montant des transferts, du nombre de bénéficiaires, et de la façon dont l'organisation peut cibler l'aide.

2.9 Saisonnalité

La période de l'année à laquelle l'argent est distribué influencera la façon dont celui-ci sera dépensé et déterminera donc si l'intervention est appropriée pour les objectifs du projet. Dans le cadre du processus d'évaluation, il est important d'élaborer un calendrier saisonnier afin de cartographier les modèles de dépenses. Les priorités en matière de dépenses au sein des ménages, les sources de revenu, les schémas de travail/activité et les prix/la disponibilité des produits de base varient selon les périodes de l'année. Si l'argent a pour but d'aider les gens à répondre à leurs besoins de base, il sera alors probablement plus utile pendant les saisons de pénurie alimentaire ou les périodes particulièrement difficiles. Les prix des denrées alimentaires peuvent toutefois être plus élevés que la normale et l'argent en achètera donc moins. Si les transferts monétaires sont distribués lorsque les ménages sont le plus susceptibles de profiter d'une augmentation de leurs revenus, comme par exemple après la moisson, ils seront probablement utilisés pour des investissements productifs.⁵² Dans les situations d'urgence soudaines, l'argent donné au début peut servir à répondre à des besoins de base et à faire face au déplacement. L'argent donné par la suite pourra être consacré au relèvement, comme, par exemple, la reconstruction des habitations ou des investissements dans de nouveaux moyens de subsistance.

Dans les projets de rémunération du travail, il faut faire particulièrement attention à ce que le travail saisonnier n'interfère pas avec les autres engagements du ménage comme c'est le cas dans le secteur de l'agriculture (ex : la moisson) et la migration saisonnière (cf Chapitre 7). Il conviendrait peut-être d'étudier les transferts monétaires directs par rapport aux interventions basées sur le travail si le planning des travaux publics ne correspond pas aux calendriers saisonniers ou au principal objectif du projet. Par exemple, si l'objectif est d'améliorer l'accès à la nourriture pendant la période de pénurie alimentaire et que les travaux publics ne peuvent être mis en œuvre qu'après la moisson, une aide financière directe pendant la période de pénurie alimentaire sera alors probablement plus appropriée qu'un projet de rémunération du travail après la moisson.

52 L. Adams et E. Kebede, *Breaking the Poverty Cycle: A Case Study of Cash Interventions in Ethiopia*, document de travail du HPG (Londres: ODI, 2005); H. Mattinen et K. Ogden, 'Cash-Based Interventions: Lessons from Southern Somalia', *Disasters*, vol. 30, no. 3, 2006.

Chapitre 3

Planification et conception des interventions monétaires

Une fois que l'on a déterminé qu'une intervention monétaire était appropriée et faisable, il faut passer à la phase de conception du projet. Cette section explique comment déterminer les objectifs du projet, décider du type d'intervention de transfert monétaire, fixer le montant de l'aide et son calendrier, établir les programmes complémentaires, établir le lien avec le développement, le relèvement et la protection sociale. Les coupons et les interventions de rémunération du travail soulèvent d'autres questions en termes de planification, de conception et de mise en œuvre des interventions, et sont traités séparément dans les chapitres 6 et 7.

3.1 Détermination des objectifs du projet

L'argent n'est pas une fin en soi. Les transferts monétaires constituent un moyen d'aider les ménages à répondre à certains besoins et à atteindre certains objectifs, que l'aide monétaire soit fournie seule ou avec d'autres formes d'aides. Dès lors, les objectifs d'une intervention d'urgence sont les mêmes, que l'on ait recours ou non à l'aide monétaire – l'argent n'est alors qu'un outil de programmation parmi tant d'autres permettant d'atteindre ces objectifs.

Comme pour chaque projet d'intervention d'urgence, les objectifs d'un transfert monétaire doivent être clairs et reposer sur l'évaluation des besoins et l'analyse de l'intervention. Ces objectifs doivent être surveillés pour vérifier qu'ils sont bien atteints. Toutefois, contrairement aux approches en nature, les transferts monétaires peuvent englober de nombreux objectifs liés à la sécurité alimentaire, la nutrition, la santé, l'éducation, l'eau et l'hygiène, le rétablissement des moyens de subsistance, la réinsertion, les abris et la protection. L'argent peut compléter ou remplacer l'aide en nature, comme les denrées alimentaires, les produits non alimentaires ou venir compléter (ou être complété par) d'autres éléments des programmes, comme les formations sur les moyens de subsistance.

Le fait que l'argent soit flexible et puisse être dépensé de manières différentes est positif car il permet un plus grand choix et répond mieux aux différents besoins des bénéficiaires, mais il peut aussi compliquer la définition d'objectifs bien spécifiques. Les agences ont parfois essayé de surmonter cela en introduisant des mesures visant à surveiller la façon dont les dons d'argent étaient utilisés, mais ceci présentait des difficultés au niveau administratif et nuisait à la flexibilité des transferts d'argent. Une autre approche consiste à définir des objectifs plus larges. Un exemple serait d'aider à répondre aux besoins de base pendant les périodes difficiles, et d'investir dans les moyens de subsistance pendant les périodes favorables. Un autre exemple serait d'allouer une aide financière aux rapatriés pour les aider à répondre à leurs besoins de réinsertion, au lieu de répondre à un

besoin spécifique, comme celui d'un abris. Il peut toutefois être difficile de fixer des objectifs généraux si l'organisation souhaite répondre à des besoins particuliers ou si elle dispose d'un mandat spécifique ; le PAM, par exemple, doit, conformément à son mandat, axer son action sur l'accès à la nourriture. Il est en fait impossible d'être normatif : les agences doivent prendre leurs propres décisions en fonction de leurs mandats et du contexte environnant, en gardant toujours à l'esprit que, dans certaines circonstances, l'aide en nature peut être une intervention préférable.

3.2 Types de programmes de transferts monétaires

Les types de programmes de transferts monétaires doivent être choisis en fonction des objectifs de l'intervention. Les principaux types de programmes de transferts monétaires sont des transferts inconditionnels, des transferts conditionnels en espèces, des coupons et des rémunérations en espèces du travail. Ils peuvent être combinés entre eux et avec l'aide en nature.

3.2.1 Types de transferts

Les transferts inconditionnels sont des transferts qui ne sont assortis d'aucune condition sur la manière dont les fonds sont dépensés. Ils ont l'avantage d'être flexibles et de donner le choix aux bénéficiaires, en autorisant les gens à dépenser l'argent selon leurs propres priorités. Les agences possèdent toujours une idée générale des achats des gens. On suppose que si les besoins de base ont été identifiés dans l'évaluation, l'argent servira à couvrir ces besoins ; et si l'aide aux moyens de subsistance ou aux activités productives est jugée nécessaire, l'argent distribué y contribuera. Les transferts inconditionnels ont également le mérite d'être plus simples car les organisations chargées de leur mise en œuvre n'ont pas à mettre en place de systèmes pour vérifier les conditions (transferts conditionnels), identifier les fournisseurs (coupons) ou gérer les travaux publics (Cash for Work).

Les transferts monétaires conditionnels doivent être dépensés d'une certaine façon. Ils peuvent être utilisés lorsque l'organisation possède des objectifs liés à un secteur spécifique. La vérification des conditions génère une charge administrative, d'où la nécessité de les utiliser seulement avec un motif très clair. Afin de surveiller l'utilisation qui est faite de l'argent, l'aide est souvent allouée en plusieurs versements, et le second paiement n'est effectué qu'après vérification de l'usage qui a été fait du premier versement. Des transferts conditionnels sont, par exemple, des dons monétaires destinés à la reconstruction des habitations, avec l'argent versé en plusieurs tranches au fur et à mesure de l'avancée des travaux. Une autre forme de transfert conditionnel est le versement réalisé après que les bénéficiaires aient rempli une certaine condition. Dans ce cas, les bénéficiaires peuvent dépenser l'argent comme bon leur semble, mais ne le reçoivent qu'après avoir rempli certaines conditions, comme la scolarisation ou la vaccination de leurs enfants. De telles conditions sont rarement fixées dans les situations humanitaires, et sont plus généralement associées aux programmes de lutte contre la pauvreté ou de protection sociale, comme les allocations sociales en Amérique latine, bien qu'il existe de plus en plus d'exemples de transferts monétaires conditionnels

dans les situations de relèvement.⁵³ Les projets de rémunération (en espèces) du travail sont parfois classés comme une forme de transfert monétaire conditionnel, le travail étant la condition pour recevoir de l'argent.

Certains projets ont recours aux transferts monétaires conditionnels et cherchent à promouvoir les objectifs du projet par la sensibilisation plutôt que par la mise en place des conditions devant être vérifiées. Si les bénéficiaires décident de dépenser l'argent en dehors du cadre de ces objectifs, il est alors probable que ces objectifs ne reflètent pas précisément les priorités des bénéficiaires, ou que les objectifs auraient dû être plus étendus pour mieux traduire leurs besoins.

Les coupons peuvent aussi constituer un moyen de se procurer directement des produits déterminés. Les coupons peuvent être limités à des tickets de rationnement (impossibilité de choisir les produits et les fournisseurs), ou suffisamment flexibles pour constituer une forme d'argent (échangeables contre des produits auprès des commerçants participant au programme). Les coupons comportent généralement davantage de mesures que les transferts monétaires inconditionnels au niveau de l'administration et de l'organisation comme par exemple l'impression des coupons et la conclusion des contrats avec les commerçants. Les problèmes de sécurité pour les bénéficiaires peuvent faire des coupons un choix logique dans les contextes d'insécurité car les bénéficiaires n'ont pas à avoir d'espèces sur eux.

L'option de la rémunération du travail ne doit être choisie que lorsqu'il y a vraiment du travail à accomplir et que les travailleurs potentiels ciblés par le projet disposent du temps et des capacités nécessaires pour remplir ces tâches. Étant donné que les projets de travail doivent être identifiés, que la main-d'œuvre doit être supervisée et que l'assistance et l'équipement techniques doivent être fournis, les programmes de rémunération du travail nécessitent généralement plus de ressources de la part de l'organisation que la distribution de transferts monétaires. Ils sont préférables s'ils sont politiquement plus acceptables que les dons en espèces ou s'il existe un besoin de main-d'œuvre manuelle dans le cadre de l'intervention d'urgence.

Il est possible de combiner différentes interventions monétaires. C'est d'ailleurs courant dans les programmes de rémunération du travail lorsque les gens sont dans l'incapacité de travailler (ménages dirigés par des personnes âgées par exemple), ils reçoivent alors généralement une aide monétaire inconditionnelle. Au Sri Lanka, le gouvernement a donné aux victimes du tsunami à la fois une aide monétaire mensuelle gratuite (pour les aider à subvenir à leurs besoins) et une aide monétaire limitée à utiliser uniquement pour la reconstruction de leurs habitations. A Haïti, Oxfam a distribué dans les commerces locaux des coupons échangeables contre des produits alimentaires ou de l'argent. Au Pakistan, après le tremblement de terre de 2005, Oxfam a mis en œuvre un programme de distribution de coupons et d'argent en réponses aux craintes des commerçants locaux que les gens ne viennent plus se ravitailler chez eux s'ils ne recevaient que de l'argent.⁵⁴

⁵³ La documentation sur les transferts monétaires conditionnels est limitée. Il n'a donc pas été possible d'inclure ces transferts monétaires conditionnels dans une section séparée de cet article.

⁵⁴ ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*, 2007.

Tableau 6 : Comparaison des différents types de transferts monétaires

	Conditions d'utilisation	Avantages potentiels	Inconvénients potentiels
Transferts monétaires inconditionnels	Transferts monétaires généralement appropriés Situation sécuritaire suffisamment stable Les objectifs du projet ne limitent pas les dépenses à des biens et services spécifiques	Charge administrative minimale Généralement plus rentables que les coupons	Bénéficiaires peuvent dépenser l'argent hors du cadre des objectifs du projet
Transferts monétaires conditionnels	Obligation de répondre à certains besoins spécifiques (ex : abris, petites entreprises)	Pour promouvoir les objectifs du projet, l'organisation peut influencer les dépenses du bénéficiaire	Le personnel doit consacrer du temps pour vérifier que les conditions ont été remplies Les bénéficiaires peuvent avoir d'autres priorités auxquelles ils préféreraient consacrer l'argent reçu
Coupons	Il existe des problèmes sécuritaires autour de la distribution d'argent pouvant être atténués par l'utilisation des coupons On peut craindre que l'argent soit dépensé à des fins anti-sociales ou peu convenables	Les bénéficiaires ne gèrent pas directement l'argent (en cas de problème sécuritaire) Possibilité de contrôler la qualité des produits et des prix L'organisation peut facilement influencer le choix du bénéficiaire et promouvoir certaines pratiques	Peuvent limiter le choix du bénéficiaire Nécessitent davantage de planification, de préparation et de sensibilisation Les commerçants non impliqués dans le projet peuvent être désavantagés Les commerçants peuvent manipuler les prix (sachant que les bénéficiaires ont très peu de points de vente) Les bénéficiaires peuvent avoir d'autres priorités auxquelles ils préféreraient consacrer leurs coupons
Rémunération du travail	Travaux publics ou communautaires requis Possibilité de fournir équipement, assistance technique et supervision La population a la capacité d'accomplir le travail La capacité de maintenir les ressources est créée	Peut créer des ressources locales ou faciliter l'intervention d'urgence (ex : déblayage des décombres) Possibilité de transfert des compétences Possibilité d'auto-suffisance	Perturbation des marchés du travail Peut prendre du temps sur d'autres activités Peut exclure ceux qui ne peuvent pas travailler, y compris les ménages pauvres en main-d'œuvre

3.3 Combien donner et quand donner de l'argent

Le montant du transfert monétaire dépend des objectifs du programme. La principale question est celle de connaître le montant nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Trois autres questions importantes consistent à savoir si le montant de l'aide doit varier selon les bénéficiaires, si le montant doit être adapté durant le cycle de vie du projet et s'il doit être versé en une seule fois ou en plusieurs. Les paragraphes suivantes abordent ces questions.

Lorsqu'il faut décider du montant de la somme d'argent à allouer aux personnes et de la fréquence des versements, il est important de consulter à la fois les hommes et les femmes, de prendre en compte les besoins sexo-spécifiques et de considérer l'usage que le ménage fera probablement de cet argent. Dans certains cas, par exemple, les femmes peuvent contrôler de petits montants versés régulièrement et les consacrer à des besoins essentiels de leurs ménages, tandis que les hommes peuvent être plus enclins à contrôler des sommes plus importantes et chercher à les investir.

3.3.1 Fixer le montant du transfert monétaire

Fixer le montant approprié pour le transfert monétaire est essentiel pour la réussite d'un projet. Si le montant est trop bas, les bénéficiaires n'auront pas accès à l'ensemble des biens et services dont ils ont besoin. S'il est trop élevé, l'argent peut être plus largement réparti et il sera possible d'aider un plus grand nombre de personnes. Pour atteindre les objectifs du projet, le montant du transfert, qu'il soit en espèces ou en coupons, doit être basé sur les besoins des ménages. Le montant est souvent décrit en termes d'écart. Par exemple, si l'objectif est de répondre aux besoins alimentaires de base, le montant devra alors être égal à l'écart entre les besoins alimentaires des personnes et à la mesure dans laquelle ils peuvent répondre eux-mêmes à ces besoins sans recourir à des stratégies d'adaptation nocives.⁵⁵ Le montant du transfert se calcule sur la base des éléments suivants :

- Quels sont les besoins des ménages pour atteindre cet objectif (ex : quantité totale de calories/nourriture, semences, moyens de subsistance, frais de scolarité).
- Combien coûtent ces biens et services localement.
- Quels ménages peuvent subvenir à leurs propres besoins (grâce à leurs propres revenus ou d'autres formes d'aide).
- Tous les autres biens et services auxquels les ménages peuvent consacrer le transfert et qui n'ont aucun lien avec l'objectif du projet (ex : en nourriture dans le cadre d'un projet de construction d'abris) et les autres dépenses induites par le projet (ex : transports publics vers les sites de distribution).

Ces montants doivent être quantifiés aussi précisément que possible, en gardant à l'esprit que différents types de ménages ont différents types de besoins. Les prix doivent être obtenus auprès des différents commerçants et marchés

⁵⁵ Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Guidelines for Cash Transfer Programming*.

dans les différentes zones couvertes par le projet. L'organisation doit également anticiper les variations probables des prix durant le cycle du projet. On peut pour cela consulter les données sur les fluctuations saisonnières et le gouvernement ou les organisations humanitaires qui suivent et analysent l'évolution des prix. Sachant que le prix des marchandises et les taux de change peuvent changer au cours d'un projet, il doit exister des éléments justifiant de telles fluctuations.

Les erreurs généralement commises par les agences lors de la décision du montant des transferts monétaires sont les suivantes :

- Elles ne fixent pas le montant de l'aide monétaires en fonction de l'objectif du projet (ex : elles la calculent sur la base des besoins alimentaires, même lorsque l'aide est censée couvrir les besoins de base en plus de la nourriture).
- Elles ne basent le montant de l'aide que sur ce qui aurait été distribué si l'aide avait été fournie en nature.
- Elles ne tiennent pas compte du fait que certains ménages puissent répondre à certains de leurs besoins eux-mêmes.
- Elles ne réfléchissent pas au fait que les prix des biens et service puissent changer au cours du projet.
- Elles n'obtiennent le prix des marchandises que pour la zone couverte par le projet alors qu'ils peuvent être différents dans d'autres zones.
- Elles n'incluent pas les frais de transport et autres frais associés à la réception des transferts.
- Elles ont fixé de mauvais objectifs dès le départ.

Encadré 13 : Calcul du volume de l'aide en Ouganda

En 2009 et 2010, dans le nord de l'Ouganda, ACF a distribué une aide en espèces aux familles de rapatriés vulnérables. L'organisation a estimé que cette aide pourrait servir à des intrants agricoles, pourrait être investie dans de petites entreprises et des activités génératrices de revenus. Les précédentes évaluations de la chaîne de valeur et du marché réalisées par ACF ont montré que 158 USD constituait un bon montant de départ pour les activités génératrices de revenus. Le montant moyen nécessaire pour acheter des semences, outils et équipements agricoles était de 179 USD. L'aide financière a été calculée sur la moyenne de ces deux montants (168,50 USD), en y ajoutant un autre montant (116,50 USD) pour couvrir les besoins immédiats tels qu'un abris, les dépenses de base et les soins médicaux. Le montant total de l'aide s'élevait à 285 USD. Alors que l'argent devait être investi dans de petites entreprises ou l'agriculture, les bénéficiaires l'ont en grande majorité utilisée pour acheter du bétail. L'évaluation a donc recommandé de réduire les futures aides à environ 200 USD, sur la base du calcul suivant : 125 USD, qui est un montant suffisant pour acheter un taureau, une charrue tirée par des bœufs et deux chèvres ou six ou sept chèvres ; 50 USD pour couvrir les besoins immédiats et 25 USD comme réserve de sécurité.⁵⁶

56 A. Porteous, *ACF Project Evaluation, Livelihoods and Economic Recovery in Northern Uganda (LEARN-1) July 2010.*

3.3.2 Aides financières fixes ou variables

Comme les autres types d'aide, les transferts monétaires peuvent être identiques pour l'ensemble des bénéficiaires ou adaptés en fonction des différents besoins. La pratique la plus courante est d'adapter le montant du versement à la taille des ménages bénéficiaires. Il est plus simple de distribuer un montant fixe, quelle que soit la taille du ménage, mais il est plus équitable de d'allouer des montants d'argent supérieurs aux familles plus nombreuses. En ce qui concerne les aides destinées à répondre aux besoins de base, et en particulier aux besoins alimentaires, il est dans la mesure du possible préférable d'adapter l'aide à la taille du ménage. Il faut décider de ce qui est réalisable. Elle peut dépendre des renseignements dont l'on dispose sur les familles touchées et de leur fiabilité. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de commencer avec un montant forfaitaire, puis de l'augmenter progressivement dès que l'on en sait davantage sur la taille du ménage. Fournir une aide monétaire proportionnelle à la taille du ménage peut s'avérer difficile dans des environnements où le nombre des membres qui composent le ménage est variable. L'organisation peut alors décider de fixer un plafond pour un montant maximum.

Encadré 14 : Montant du transfert : un compromis sur la taille des ménages

Au Malawi, en 2005, dans le cadre du programme de transferts monétaires et alimentaires de Concern Worldwide, les montants d'argent attribués ont varié en fonction de la taille des ménages. Les ménages ont été classés en trois groupes : « petits » (composés de 1 à 3 membres), « moyens » (composés de 4 à 6 membres) ou « grands » (composés de 7 membres ou plus). Ils ont perçu respectivement les sommes de 350MK par mois, 1.400MK par mois et 2.450MK par mois. Les évaluateurs ont estimé que, idéalement, les transferts monétaires devraient être adaptés à la taille de chaque ménage mais une telle flexibilité s'est avérée trop complexe et peu pratique. L'organisation craignait également que cela incite les ménages à mentir dans le but de toucher plus d'argent.

Source: S. Devereux et al., *After the FACT: An Evaluation of Concern Worldwide's Food and Cash Transfers Project in Three Districts of Malawi*, Rapport de l'Institute of Development Studies pour Concern Worldwide, 2006.

Comme pour les aides destinées à satisfaire les besoins essentiels, les aides destinées à soutenir le rétablissement des moyens de subsistance peuvent être fixes ou variables. De par la diversité des moyens de subsistance, et du fait que les dégâts provoqués par les catastrophes ne soient pas uniformes, il est difficile de décider quel montant attribuer aux ménages. Et sachant que le fait de restaurer ou de reconstruire des moyens de subsistance après une catastrophe risque de rétablir les inégalités qui existaient déjà avant la catastrophe, une question cruciale est de savoir s'il faut donner la même aide à chaque victime, quels que soient les biens perdus ou le statut socio-économique des bénéficiaires, ou s'il est préférable de fournir une aide relative à ce qui a été perdu et à ce dont les victimes ont besoin pour reprendre le cours de leur vie.

Tableau 7 : Avantages et inconvénients des transferts directs à montant fixe ou variable

Décision sur le montant	Avantages et inconvénients
Le montant est identique pour tous les ménages	Simplicité : réduction de la charge administrative et du travail de mise en œuvre pour le personnel et augmentation potentielle de la vitesse de distribution des aides Les aides destinées à retrouver des moyens de subsistance, sont plus équitables car le montant perçu par les populations n'est pas lié à leur revenus d'avant la crise. Valeur inférieure pour les ménages plus grands Le personnel ou les personnes impliquées dans l'enregistrement n'ont pas de pouvoir décisionnaire sur le montant de l'aide donnée aux personnes
Le montant est fixé en fonction de la taille du ménage	Equitable sachant que les besoins fondamentaux sont liés à la taille du ménage Plus complexe, du point de vue administratif, que les transferts à taux fixe Requiert l'obtention de renseignements sur la taille du ménage
Le montant est fixé en fonction de ce que les populations envisagent d'acheter ou de ce qu'elles ont perdu, mais est plafonné (aides avec moyens de subsistance et objectifs de redressement de l'activité)	Complexe du point de vue administratif. Requiert un long processus de candidature, d'approbation et de déblocage des fonds. Chaque ménage est aidé à hauteur de la valeur de ce qu'il a perdu Perpétue les inégalités et pourrait désavantager ceux qui ont perdu leurs revenus plutôt que leurs actifs (par exemple, les journaliers). Le fait de lier les transferts aux business-plans peut faciliter l'attribution d'une aide complémentaire pour que les ménages puissent développer de petites entreprises.

Adapté de ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*, ACF International, 2007.

3.3.3 Fréquence des versements

Les transferts monétaires peuvent être payés en une seule fois ou échelonnés. La décision doit s'appuyer sur les objectifs du projet, la sécurité (pour les bénéficiaires et les personnes chargées de distribuer les espèces) et la rentabilité. Les questions de genre doivent également être prises en compte sachant que les femmes peuvent bénéficier de petits montants réguliers.

- Les interventions monétaires répondant aux besoins fondamentaux utilisent généralement (mais pas invariablement) des transferts relativement fréquents (par exemple bimensuels ou mensuels) pour que les bénéficiaires n'aient pas à garder de grosses sommes d'argent durant toute la durée du projet.
- Les interventions permettant aux bénéficiaires de réaliser de plus gros achats et des investissements (ex : rétablissement des moyens d'existence et abris), utilisent généralement un ou deux versements plus importants pour faire face à ce type de dépenses
- Les projets qui mettent en place des conditions sur la manière dont l'argent est utilisé (ex : pour la construction d'abris ou la relance d'une entreprise/activité) utilisent au moins deux transferts afin de pouvoir vérifier la façon dont le premier transfert a été dépensé, et que les autres exigences ont été respectées.

Comme toujours il existe des compromis. Un paiement unique sera probablement plus simple et permettra aux bénéficiaires de réaliser de plus gros achats, et il sera souvent plus efficace car les frais de transferts ou de distribution ne devront être payés qu'une seule fois. Plusieurs versements permettront en revanche à l'organisation d'adapter le transfert sur le cycle du projet et n'obligeront pas les bénéficiaires à transporter ou garder chez eux de grosses sommes d'argent. Comme pour les autres aspects de la conception du projet, il est utile de demander l'avis des bénéficiaires pour savoir à quelle fréquence ils aimeraient recevoir leur argent.

3.3.4 Adapter le transfert monétaire et la planification en fonction de l'inflation

Le montant des transferts monétaires varie en fonction de la fluctuation des prix du marché. Si le prix des principaux produits de base augmente, les bénéficiaires devront en acheter moins et utiliser davantage leurs propres ressources. Il sera alors plus difficile pour le projet d'atteindre ses objectifs. Les organisations peuvent mettre en place les mesures suivantes pour adapter le transfert monétaire au cours du cycle de vie du projet :

- Recalculer l'aide financière avant chaque paiement en s'appuyant sur le prix actuel des principaux produits de base. Ce processus peut prendre du temps et nécessiter des ressources importantes.
- Etablir un seuil lors de la réévaluation de l'aide monétaire (c-à-d que si le prix des principaux produits de base augmente de X % l'aide monétaire augmentera alors de X %). Ce processus est généralement plus simple que l'option citée précédemment, mais nécessite toujours une sensibilisation et des ressources de la part de l'organisation.
- Distribuer un autre transfert (monétaire ou en nature). Cela implique de disposer d'autres fonds ou d'une aide en nature.
- Passer à l'aide en nature ou à une combinaison d'aide monétaire et d'aide en nature. Pour ce faire, il faut disposer de systèmes d'aide en nature qui soient déjà en place ou qui puissent être rapidement mis en œuvre. Très peu d'organisations mettent cela en pratique.

Tous les projets doivent intégrer dans leur conception la manière dont ils traiteront l'augmentation des prix et la baisse de disponibilité des produits de base principaux. En pratique, toutefois, les organisations ne disposent pas de budgets suffisamment flexibles pour augmenter les transferts monétaires. Pendant la phase de conception du projet, il faut négocier avec les donateurs ou le siège pour mettre en place un budget de réserve afin de pouvoir augmenter la taille du transfert ou d'ajouter davantage de transferts si nécessaire.

Encadré 15 : Méthode adoptée par le PAM pour faire face à l'inflation dans les projets de transferts monétaires

Le manuel sur les transferts monétaires du PAM fait une distinction entre l'inflation prévisible des prix et l'inflation volatile :

- Prévisible : basées sur l'historique des tendances du marché et/ou les tendances globales/régionales.
- Volatile : se produit généralement quand la demande dépasse l'offre à cause des dysfonctionnements ou d'obstacles du marché extérieur ou intérieur (y compris l'insécurité).

En cas d'inflation des prix prévisible, celle-ci doit être intégrée dans le montant des transferts monétaires ou des coupons – en s'appuyant sur les données de l'historique de l'inflation. Le cas échéant, il faut examiner les variations saisonnières des prix causées par un surplus ou une pénurie alimentaire sur les marchés locaux. En cas d'inflation volatile des prix, le bureau de pays doit examiner de près la viabilité de l'utilisation des espèces et des coupons par rapport à la distribution alimentaire. Si le bureau de pays décide d'utiliser les espèces et les coupons, il doit alors examiner l'une des approches suivantes, en s'assurant qu'elles soient adaptées à leurs propres contextes spécifiques. Les deux approches comportent des incidences financières qui doivent être soigneusement calculés.

- Continuer d'adapter le montant des transferts pour compenser la hausse des prix. Cela protège les bénéficiaires contre l'inflation, mais peut aussi consommer beaucoup de temps et de ressources. En outre, ce processus peut nécessiter une campagne de sensibilisation continue pour s'assurer que les bénéficiaires comprennent les raisons du montant de l'aide.
- Fixer un seuil pour l'inflation maximale acceptable. Le montant des transferts monétaires ou des coupons est défini de manière à absorber la hausse des prix maximale acceptable, en utilisant une série de hausses à montant fixe à intervalles déterminés. Les prix doivent être constamment contrôlés afin de valider le niveau d'inflation prévu par rapport à son niveau réel. Les bureaux de pays doivent disposer d'un plan de sortie en cas de dépassement de la hausse de prix acceptable.

Source: PAM, *Cash and Vouchers Manual. First Edition* (Rome: PAM, 2009).

Encadré 16 : Ne pas réajuster le montant de l'aide au Swaziland

En 2007/2008, l'aide d'urgence de Save the Children visant à faire face à la situation de sécheresse au Swaziland avait prévu des transferts mensuels en espèces dont la valeur était censée correspondre à la moitié d'une ration alimentaire pour chaque membre du ménage ; l'autre moitié de la ration était distribué en nature. Le montant versé était proportionnel à la taille du ménage.

En octobre 2007, le prix moyen d'une demi ration alimentaire était estimé à 30 €, ce qui a déterminé le montant du paiement par personne (à savoir qu'une famille de six recevait 180 €). Le montant du transfert est resté constant pendant les six mois qu'a duré le projet – les paiements n'ont pas été réévalués par rapport à l'augmentation des prix alimentaires.

D'après le suivi mensuel du marché de Save the Children, les prix au détail du maïs, des haricots et de l'huile ont fortement augmenté entre octobre et janvier, le prix d'une ration atteignant alors 41 €, avant de se stabiliser à 37 € entre février et avril. Save the Children a expliqué la raison pour laquelle le montant du transfert n'a pas été réajusté comme suivant :

- Les prix n'ont pas suffisamment fluctué pour justifier la réévaluation des paiements chaque mois.
- Le montant du paiement a été mal calculé – le prix d'une demi ration a été sous estimé.
- Les bénéficiaires ont eu des difficultés à comprendre le calcul des paiements, et réajuster chaque mois la composante alimentaire par habitant n'aurait fait qu'ajouter à la confusion.
- Les bénéficiaires de l'aide monétaire ont pu absorber le prix plus élevé de la nourriture en puisant sur d'autres sources.

Source: SC Swaziland, Mars 2008; cité dans S. Devereux et P. Jere, 'Choice, Dignity and Empowerment': Cash and Food Transfers in Swaziland: An Evaluation of Save the Children's Emergency Drought Response, 2007/08, SC SW, 2008.

Encadré 17: Réajuster le montant de l'aide au Malawi

In 2005/6 et 2006/7, Concern Worldwide au Malawi a conçu et mis en oeuvre deux programmes de transfert social d'urgence : le projet FACT (Food and Cash Transfers ou projet de transferts monétaires et d'alimentation) et le projet DECT (Dowa Emergency Cash Transfers ou projet de transferts de fonds d'urgence). L'un des aspects innovants de ces deux programmes a été de décider de lier les transferts monétaires mensuels aux denrées alimentaires sur le marché, pour qu'une quantité constante d'un ensemble défini de denrées alimentaires puisse être achetée pendant toute la durée du projet. Pour ce faire, il a fallu choisir un panier de produits alimentaires, et surveiller leurs prix sur les marchés locaux des zones couvertes par le projet et ce, pendant la semaine précédant chaque versement, puis de réajuster le montant du transfert monétaire à la hausse ou à la baisse pour couvrir le coût des quantités fixes de ces articles (20 kg de maïs, 4 kg d'haricots, un litre d'huile) selon l'augmentation ou la baisse des prix par rapport au mois précédent.

Comme le constate un rapport sur « les enseignements tirés » de ces deux projets, le fait de lier le montant du transfert monétaire aux prix des denrées alimentaires a servi les intérêts des bénéficiaires, des donateurs et de l'organisation chargée de la mise en œuvre car cela signifiait que les transferts monétaires étaient 'protégés contre l'inflation'. Les ménages vulnérables étaient donc protégés contre la hausse des prix des denrées alimentaires, et les donateurs et l'organisation chargée de la mise en œuvre étaient protégés contre les risques que leur intervention humanitaire ne couvre pas les besoins en aliments des bénéficiaires, et que les transferts monétaires aggravent l'inflation des prix.

Source: S. Devereux, *Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons from Malawi*, IDS et Concern Worldwide, 2008.

3.4 Programmes complémentaires

Il est possible de compléter les transferts monétaires par d'autres formes de programmes, comme les groupes d'épargne, l'aide en nature, les programmes de nutrition, les conseils techniques et la formation. Lorsqu'ils sont combinés à d'autres programmes d'aide, les transferts monétaires peuvent servir à compléter l'aide en nature, répondre à d'autres types de besoins, investir dans le rétablissement des moyens de subsistance ou protéger d'autres formes d'aide en nature pour éviter que les populations ne vendent leurs aides en nature pour se procurer de l'argent liquide.

Les organisations ont combiné les rations alimentaires et les transferts monétaires, principalement car elles s'inquiétaient du fait que les transferts monétaires utilisés seuls puissent conduire à une inflation. Au Turkana, par exemple, au début de son programme, Oxfam a combiné l'aide alimentaire et les interventions monétaires, en partie pour faire baisser les prix sur le marché et renforcer l'efficacité de l'argent.⁵⁷

57 J. Frize, *Review of Cash for Work Component of the Drought Recovery Programme in Turkana and Wajir Districts (September 2001–June 2002)*, 2002.

Encadré 18 : Combiner les transferts monétaires et alimentaires

Dans son programme au Malawi, Concern a combiné les sommes d'argent et la nourriture en s'appuyant sur les craintes que les marchés ne puissent pas répondre à l'augmentation de la demande, et que les transferts monétaires utilisés seuls puissent conduire à une inflation. Une évaluation a approuvé cette approche car les compléments en argent permettaient à la population d'acheter d'autres marchandises (sous réserve que les besoins alimentaires étaient satisfaits par les rations et autres sources). Le fait de combiner l'aide alimentaire et l'aide monétaire 'semble présenter tous les avantages des deux concepts tout en évitant les limites de chacun'. Save the Children a utilisé une approche similaire au Swaziland en 2007 et 2008, en satisfaisant la moitié des besoins alimentaires avec une ration alimentaire et l'autre moitié avec un versement en espèces. Parmi les bénéficiaires interrogés à la fin du projet, 91 % de ceux ayant reçu 'uniquement de la nourriture' et ceux ayant reçu de 'l'argent et de la nourriture' ont déclaré préférer bénéficier d'une combinaison de denrées alimentaires et d'argent lors d'une prochaine sécheresse. Dans le cadre d'un projet pilote mis en place suite à une sécheresse au Lesotho en 2007/8, World Vision a donné de l'argent à certains bénéficiaires, alors que d'autres ont reçu des rations alimentaires et de l'argent. À l'issue du projet, 52 % des bénéficiaires ont dit préférer la combinaison argent/nourriture et 36 % l'argent seulement.

Sources: Devereux et al., *After the FACT*; Devereux and Jere, 'Choice, Dignity and Empowerment'; S. Devereux et M. Mhlanga, *Cash Transfers in Lesotho: An Evaluation of World Vision's Cash and Food Transfers Pilot Project*, Institute of Development Studies et Concern Worldwide, 2008.

Les organisations peuvent aussi prévoir de passer de l'argent à la nourriture si les prix augmentent de manière significative.⁵⁸ Certains programmes d'aides destinées aux abris ont également associé les aides en nature (matériaux) aux dons en espèces (ex : CRS au Pakistan), et des coupons pour la mouture ont été distribués avec des denrées alimentaires (ex : ACF au Darfour). Un inconvénient évident de la combinaison de l'aide monétaire avec l'aide en nature est qu'il faut mettre en place des systèmes pour distribuer les marchandises, mais les organisations peuvent peut-être utiliser les systèmes déjà mis en œuvre lors de précédents programmes. Dans certains cas, il est fort possible que les bénéficiaires préféreront la combinaison d'une aide monétaire et d'une aide en nature si les produits de première nécessité ne sont pas disponibles sur les marchés locaux.⁵⁹ Les organisations humanitaires ont aussi complété les programmes d'intervention monétaire par des activités destinées à améliorer les moyens d'existence ou les compétences en gestion financière des bénéficiaires. Par exemple, la société du Croissant-Rouge du Bangladesh (BDRCS) a organisé des formations à la construction et la réparation d'abris et aux activités de subsistance pour les bénéficiaires de son programme de transfert de fonds d'urgence.

58 J. Wilding et M. Ayalew, *Evaluation of Cash-Based EGS in Ambassel and Kutaber Woredas of South Wollo, Ethiopia*, 2001; Adams et Kebede, *Breaking the Poverty Cycle*.

59 Crisp et al., *Banking on Solutions*.

Les organisations ont parfois inclus des composantes spécifiques dans leurs projets afin de promouvoir l'épargne ou l'investissement d'une partie d'une aide monétaire, et ont aidé les bénéficiaires à ouvrir des comptes auprès des organismes financiers locaux pour épargner une partie de leur argent. Avec l'ONG Joint Initiative for Urban Zimbabwe, les ménages ayant reçu des transferts monétaires ont également été encouragés à participer à des groupes d'épargne et des jardins potagers pour leurs besoins personnels et pour leur communauté. Dans certains cas, les organisations ont cherché à augmenter l'impact des transferts monétaires sur le redressement économique local par le biais de programmes complémentaires axés sur le marché, à savoir :

- Travailler avec les commerçants locaux, en créant par exemple des associations de commerçants et en les aidant à maximiser les économies d'échelle (partage des frais de transport, négociation avec les fournisseurs).
- Faciliter ou aider les évaluations du marché local pour mettre en évidence les lacunes et les opportunités.
- Mettre en relation les fournisseurs et les producteurs (y compris ceux qui participent à d'autres programmes de subsistance soutenus par des ONG).
- Stimuler la chaîne de valeur de produits spécifiques qui ne sont pas largement accessibles sur le marché, par exemple un mélange enrichi en maïs et soja.⁶⁰

3.5 Etablir un lien entre les transferts de fonds d'urgence et la protection sociale

Dans le cadre des stratégies de protection sociale, il est possible d'établir des liens entre les projets de transfert de fonds d'urgence et les aides à plus long terme. Lorsque les transferts sociaux sont déjà en place, il peut être possible de les utiliser comme moyen de faire parvenir des fonds d'urgence à la population, en utilisant, par exemple, un mécanisme de distribution existant, en fournissant d'autres ressources aux personnes bénéficiant déjà d'une aide (pensions, prestations d'allocations familiales ou aides financières ciblées) ou en augmentant la liste des bénéficiaires. Par exemple, en réponse aux prix élevés des denrées alimentaires en 2007 et 2008, le Mexique et le Brésil ont élargi la portée et augmenté la taille de leurs programmes nationaux de transferts monétaires conditionnels, respectivement *Opportunidades* et *Bolsa Familia*. Dans les situations où les transferts sociaux ne sont pas encore en place mais sont nécessaires, les projets de transfert de fonds d'urgence peuvent être le point de départ d'une transition vers des approches de protection sociale à plus long terme. Au Kenya, les transferts monétaires entrepris dans les zones urbaines par Oxfam et Concern ont vu le jour en tant qu'intervention humanitaire visant à faire face au prix élevé des denrées alimentaires, mais également à influencer la politique de protection sociale du gouvernement.⁶¹

'La protection sociale' se rapporte généralement aux mesures publiques visant à réduire la vulnérabilité et les risques. Les filets de protection monétaire sont de plus en plus considérés comme une option viable même dans les pays pauvres de l'Afrique subsaharienne. Les donateurs considèrent maintenant davantage que le fait d'investir

60 J. Smith, *Cash Transfers as a Humanitarian and Development Programming Tool in Zimbabwe: Recommendations for Non-State Actors from 1-2 December 2009 Conference in Harare*, ONG Joint Initiative for Urban Zimbabwe, 2009. 61 S. Mohanty, *Nairobi Urban Social Protection Programme*, Oxfam, 2010.

dans les filets de protection monétaire peut, du moins en partie, constituer un moyen de réduire les besoins de dépenses répétées pour des aides humanitaires de grande envergure dans des situations où une aide est déjà fournie depuis de nombreuses années, comme c'est le cas en Ethiopie et au nord du Kenya. Les filets de protection à plus long terme sont considérés comme un meilleur moyen de lutter contre la pauvreté chronique, l'insécurité alimentaire et la misère que les interventions humanitaires récurrentes. Il serait même possible de relier les programmes de transfert monétaire aux méthodes de prévention et de gestion des risques de catastrophes.

Dans ce contexte, l'objectif du transfert monétaire peut être de servir de tampon pour permettre aux ménages de satisfaire leurs besoins fondamentaux tout en rétablissant leurs moyens de subsistance. Certains ménages, toutefois, disposent de moyens inexistantes ou limités de se sortir, par eux-mêmes, de la pauvreté, même s'ils bénéficient d'une aide extérieure. Pour ces bénéficiaires, il incombe, en dernier lieu, à leur gouvernement de fournir des transferts sociaux à long terme. Dans les régions fragiles où des aides humanitaires sont souvent en place, de tels programmes gouvernementaux sont limités ou inexistantes, et dans certains cas ces aides peuvent continuer sur le long terme. C'est le cas dans les Territoires Palestiniens occupés, où ECHO finance ACF pour donner de l'argent contre du travail aux personnes vivant dans une pauvreté chronique. Bien qu'intégrés dans une intervention d'urgence, les bénéficiaires sont en réalité simplement dans une situation précaire en termes d'emploi, et l'Etat n'a pas la capacité de les aider. Dans des situations comme celles-ci, les organisations humanitaires peuvent avoir à jouer un rôle de plaidoyer en demandant aux gouvernements et donateurs d'apporter leur soutien à l'aide sociale à plus long terme.

Lors de la conception et de la mise en œuvre des interventions de secours d'urgence, il faut examiner la manière dont les transferts monétaires sont liés au développement et à la protection sociale à plus long terme :

- Existe-t-il des programmes d'aide sociale à long terme dans le secteur couvert par le projet ?
- Si c'est le cas, sont-ils concernés par la situation d'urgence et à dans quels délais sont-ils susceptibles de reprendre ?
- Aideront-ils à satisfaire les besoins de la population ciblée et affecteront-ils la manière dont les transferts de fonds d'urgence sont ciblés ainsi que leur montant ?
- Quelles sont les politiques et les plans du gouvernement en matière de protection sociale ?
- Existe-t-il des possibilités d'établir un lien entre les bénéficiaires de fonds d'urgence ou de redressement et l'aide sociale à plus long terme ?
- Les programmes d'aide sociale proposent-ils des mesures pour la distribution d'argent ou l'identification des bénéficiaires et des groupes vulnérables ?
- Si les besoins de la population cible sont en partie dus à la pauvreté chronique ou l'insécurité alimentaire, l'organisation devrait-elle demander au gouvernement et aux donateurs d'introduire une protection sociale à plus long terme ?
- Est-il possible d'accroître les capacités des agences gouvernementales locales impliquées dans les programmes de protection sociale ?

Chapitre 4

Mise en œuvre des interventions monétaires

Ce chapitre examine le processus de mise en œuvre des projets de transfert monétaire, et aborde la participation et les responsabilités, le ciblage et l'enregistrement, les mécanismes de distribution et la coordination. Les questions spécifiques portant sur la mise en œuvre des programmes de coupons et des programmes Argent-contre-Travail (ou rémunération du travail) sont abordés dans les chapitres 6 et 7.

4.1 Participation, sensibilisation et responsabilités

Comme toutes les formes d'aide, les activités de transfert monétaire doivent suivre des principes fondamentaux en termes de responsabilités, de participation, de dignité et de transparence, comme le stipulent des documents clés comme les codes de conduite de Sphere, de la Croix-Rouge et des ONG et les normes HAP.⁶² Des processus doivent être en place pour assurer que les victimes de catastrophes puissent participer activement à l'analyse, à la conception, au suivi et à l'évaluation du programme.

Le concept de dignité est étroitement lié aux engagements concernant la participation, les responsabilités et la transparence. La dignité est le sentiment de disposer d'un pouvoir décisionnaire, d'être libre et autonome de choisir quelle orientation donner à sa vie, avec un sentiment d'estime de soi, de confiance en soi et de respect.⁶³ Assurer la participation des victimes de catastrophes dans la programmation et faire preuve de responsabilité et de transparence auprès des bénéficiaires peut aider à protéger la dignité des bénéficiaires des aides, ainsi qu'à lutter contre la corruption et autres abus de pouvoir, notamment l'exploitation sexuelle.⁶⁴ En apportant plus de choix aux bénéficiaires pour la satisfaction de leurs besoins et en leur fournissant de l'aide par le biais de comptes bancaires ou de coupons échangeables dans les magasins (plutôt que sur les sites de distribution), les transferts monétaires ou en coupons sont parfois considérés comme une façon plus digne de recevoir de l'aide.

4.1.1 Stratégies de communication

Les programmes de transfert monétaire doivent comporter de solides stratégies de communication et de sensibilisation de la communauté. Dès le début du projet, l'ensemble des autorités locales, des acteurs clés et de la population locale doit être informé du programme, de son objectif, de son déroulement, de son timing,

⁶² HAP International, *The Guide to the HAP Standard* (Londres: Humanitarian Accountability and Quality Management, 2008); *Projet Sphere, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, édition révisée, 2011.

⁶³ K. Berry et S. Reddy, *Safety with Dignity: Integrating Community-based Protection into Humanitarian Programming*, Network Paper 68 (Londres: ODI, 2010).

⁶⁴ D. Maxwell et al., *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance* (Medford, MA: Feinstein International Center, 2008).

Encadré 19 : Mécanisme de gestion des plaintes de HelpAge International lors de sa réponse au tremblement de terre de Haïti

En Haïti, HelpAge International (HAI) a initié un mécanisme de gestion des plaintes/suggestions visant à garantir que les bénéficiaires reçoivent des services adéquats et de bonne qualité. Lors des transferts monétaires, un numéro de téléphone figurant au bas de la brochure d'information permettait de faire part des plaintes et des réclamations. Ce numéro de téléphone figurait aussi sur le tableau d'affichage du bureau de HAI. Le mécanisme des plaintes a également été expliqué aux bénéficiaires. HAI a reçu 50 appels de 47 personnes exprimant leurs inquiétudes au sujet de leur enregistrement au programme de transfert monétaire, et deux appels d'un directeur de camp au sujet de l'accès aux distributions des bénéficiaires. La plupart des appels étaient des demandes d'inscription au programme. Dans le cas des transferts monétaires, le personnel de HAI a expliqué aux personnes qui appelaient si elles pouvaient, ou non, s'enregistrer. Quant aux personnes ayant manqué les distributions, le personnel de HAI s'est rendu sur place pour prendre leurs noms afin de les communiquer aux équipes chargées de la distribution et garantir ainsi qu'elles seraient incluses dans les prochaines distributions.

Tableau 8 : Audiences cibles et messages

Public cible	Informations nécessaires
Bénéficiaires	Objectif du projet Critères de sélection Montant du transfert Calendrier et durée – quand commenceront ou cesseront le ou les transferts Toute autre aide dont ils pourront bénéficier Toutes les exigences ou conditions pour bénéficier du transfert Comment traiter les systèmes associés au transfert (ex : systèmes bancaires, utilisation des coupons, etc.)
Les non- bénéficiaires voisins	Processus de sélection Durée du programme Autres aides possibles
Commerçants	Durée et lieu du programme Nombre de bénéficiaires et montants distribués Rôle et responsabilités (dans le cas des coupons)
Autorités nationales et locales	Durée et lieu du programme Nombre de bénéficiaires Processus de sélection des bénéficiaires Implication des bénéficiaires dans le programme
Média	Kit média comprenant les questions abordées plus haut
Donateurs	Conformément aux exigences individuelles des donateurs

Source: Adapté du Mouvement international de la Croix-rouge et du Croissant-Rouge, *Guidelines for Cash Transfer Programming*, 2007.

de ses critères de ciblage et de toutes les modifications. Le tableau 8 présente les publics clés et les messages des programmes d'aide financière.

4.1.2 Sensibilisation des bénéficiaires

Sachant que les bénéficiaires ne connaissent pas forcément l'aide monétaire, il est essentiel de leur expliquer leurs droits et comment procéder pour en bénéficier. Avec une formation adéquate et une assistance continue lors du lancement du projet il est même possible d'utiliser des cartes ou des téléphones portables pour transférer des fonds même si les bénéficiaires n'étaient pas jusqu'alors familiarisés avec ce type de systèmes. La sensibilisation est souvent intensive en termes de temps nécessaire pour communiquer efficacement les messages aux bénéficiaires. Il existe de nombreux exemples créatifs et pratiques de sensibilisation. Dans le cadre d'un programme d'aide aux abris, dans le Nord du Sri Lanka, par exemple, le HCR a communiqué des informations sur le projet aux personnes déplacées dans des camps par le biais d'un bulletin d'information (newsletter) produit par le gouvernement, et a préparé et distribué des informations sous forme de bande dessinée. Les informations étaient données sur les sites de distribution, mais aussi sur des brochures contenues dans les kits distribués par NFI. Les bénéficiaires étaient généralement bien renseignés sur le processus et sur leurs droits et savaient que l'aide était payée par le HCR.⁶⁵

Encadré 20: Mobilisation et sensibilisation de la communauté: Save the Children au Swaziland

Dans le cadre du projet d'intervention d'urgence face à la situation de sécheresse au Swaziland en 2007–2008, Save the Children a beaucoup investi dans la mobilisation et la sensibilisation de la communauté. Les activités principales comprenaient : Des campagnes de publicité et de communication, y-compris des campagnes d'affichage avec scénarimages (story-boards) et des bandes dessinées affichées dans les magasins, les bureaux de poste et autres bâtiments publics ; une émission de radio a abordé la question des transferts monétaires en réponse à la crise alimentaire ; et des articles de journaux ont expliqué en détails les raisons de l'intervention monétaire.

Engagement des parties prenantes. On a invité les ONG et les donateurs à assister en tant qu'observateurs à une journée "portes ouvertes" de distribution d'argent.

Un document d'information a été distribué dans les ministères et plusieurs réunions se sont tenues avec les fonctionnaires gouvernementaux. Le personnel de Save the Children, de la Standard Bank et de la Poste Swazi ont tenu des réunions dans lesquelles ils ont pu examiner les procédures de versement de fonds.

Sensibilisation des communautés. Les communautés ont été informées de l'introduction des transferts monétaires. On leur a expliqué comment les calculer et comment interagissaient les transferts monétaires et l'aide alimentaire. Pendant la durée du projet, les communautés ont été tenues au courant de certains aspects du programme comme l'usage des ATM (distributeurs de billets) grâce à des informations communiquées par les comités de secours locaux, par les enseignants, les affiches d'information et un spot lors des réunions hebdomadaires des circonscriptions.

(suite page suivante)

65 Crisp et al., *Banking on Solutions*.

Encadré 20 (suite)

Documentation. Le personnel du projet a aidé les bénéficiaires à remplir leurs formulaires de demande d'ID et de comptes bancaires.

Collecte de fonds. Le personnel de Save the Children a aidé les bénéficiaires à remplir leur 'formulaire de demande de fonds' leur permettant de retirer de l'argent sur leurs comptes postaux, et leur a expliqué comment utiliser un distributeur de billets pour retirer de l'argent à la banque.

Gestion financière. Trois cents affiches ont été imprimées et placardées dans les lieux publics, avec des messages soulignant l'importance d'économiser de l'argent et de la nourriture.

Comptes bancaires. Save the Children a collaboré avec la Standard Bank en vue de rendre leurs brochures plus faciles à utiliser et les ont traduites de l'anglais en Siswati. Les titulaires de comptes bancaires ont participé à une formation appelée 'Comptes bancaires: connaissez vos droits', comprenant des conférences, des séances de Q&R et des conseils pour bénéficier de l'aide et du soutien de la banque. L'organisation Women and Law in Southern Africa (WLSA) a animé une autre session de formation sur la 'succession', qui portait sur la procédure de demande d'héritages au Swaziland, l'enregistrement d'un compte bancaire comme actif et la rédaction d'un testament. Deux brochures ont été produites et distribuées.

Stratégie de sortie. En avril 2008, des points de focalisation ont été identifiés et formés au sein des communautés pour agir en tant que conseillers auprès des titulaires de compte après la fin du projet. Le cours de formation de deux jours portait sur la culture financière (droits et frais bancaires), les droits de succession (droit d'accès aux fonds après le décès du titulaire du compte) et la protection de l'enfance.

Source: Devereux et Jere, 'Choice, Dignity and Empowerment'.

4.2 Ciblage et enregistrement

Cette section couvre les questions fondamentales concernant le ciblage et l'enregistrement des bénéficiaires, qui pour la plupart ne concernent pas uniquement la programmation des transferts monétaire.

4.2.1 Le ciblage

Le ciblage est l'une des tâches les plus difficiles pour tout type de projet humanitaire. L'objectif du ciblage est d'assurer que les personnes qui ont le plus besoin d'aide peuvent en bénéficier. En principe, le ciblage pour les interventions monétaires n'est pas différent de celui appliqué pour les autres programmes d'aide. Mais en pratique, les organisations cherchent souvent à instaurer des procédures de ciblage plus solides car l'argent étant la plus désirable des formes d'aide un plus grand nombre de personnes ne répondant pas aux critères pourraient tenter à tout prix de figurer sur les listes. Le processus de ciblage doit être déterminé par les objectifs du programme, et non pas par les moyens utilisés

pour la mise en œuvre du programme (ex : les transferts monétaires). Il doit également tenir compte de la disponibilité des données, des ressources et des capacités au sein de l'organisation et de ses partenaires. Comme pour tout autre type de programme, les organisations doivent tenir compte des dynamiques de sexospécificité au sein des ménages et des vulnérabilités liées au genre, à l'âge, au handicap et à la maladie. Dans certains projets, par exemple, la condition que chaque bénéficiaire possède une carte d'identité enregistrée pourrait signifier que les femmes les plus vulnérables soient exclues car elles sont moins susceptibles de posséder de tels documents.

Les principales méthodes de ciblage sont le ciblage géographique, administratif, basé sur la communauté et l'auto-ciblage. Un bon ciblage implique souvent une combinaison de ces approches.

Le ciblage géographique vise à identifier des régions spécifiques ayant été particulièrement touchées par une catastrophe ou dont les besoins sont plus importants. Les acteurs humanitaires s'appuient surtout sur l'évaluation de la

Encadré 21 : Ciblage d'un programme de coupons urbains au Burkina Faso

En février 2009, le PAM a lancé un programme de coupons dans deux grandes villes du Burkina Faso, la capitale Ouagadougou et le centre économique, Bobo-Dioulasso. L'objectif de l'opération était d'indemniser les personnes et de compenser la perte de leur pouvoir d'achat causée par l'augmentation des prix des produits alimentaires et du manque d'offres d'emplois. Pour mettre en œuvre le programme et cibler les personnes aussi efficacement que possible, la Croix-Rouge a entrepris un énorme exercice de collecte de données auprès de 142 000 ménages issus des quartiers pauvres présélectionnés dans les deux villes. Les étapes du ciblage de ce recensement étaient : (i) la présélection des quartiers pauvres, reposant principalement sur les informations quantitatives fondées sur la longue expérience de la Croix-Rouge dans ces deux villes; (ii) l'approche des ménages en fonction de la qualité de l'habitation et si le ménage disposait, ou non, d'un véhicule ou d'équipement moderne ; et (iii) d'évaluer au moyen d'un questionnaire si le ménage était potentiellement vulnérable.

Les ménages ont été sélectionnés pour le programme sur la base d'un score de vulnérabilité calculé à partir de leur profil démographique, de leur principale source de revenus, du nombre de repas pris par jour et des ressources alimentaires, des caractéristiques de leur logement, des moyens de transport, de l'utilisation des centres de santé et des médicaments. 31 500 ménages les plus vulnérables – 200 000 individus – ont été considérés comme étant très pauvres et sélectionnés pour participer au programme de coupons. Malgré cet exercice de ciblage rigoureux, une enquête ultérieure a montré des erreurs significatives d'exclusion et d'inclusion, reflétant les problèmes que pose le ciblage dans les zones urbaines hétérogènes et densément peuplées.

Source: A. Ouattara et S. Sandstrom, 'Responding to High Food Prices: Evidence from a Voucher Program in Burkina Faso', dans Omama et al. (eds), *Revolution: From Food Aid to Food Assistance*. (Rome: PAM, 2010)

vulnérabilité et la cartographie, les systèmes d'alerte précoce et l'évaluation des besoins d'urgence afin de déterminer les zones géographiques ayant le plus besoin d'aide.

Le ciblage administratif consiste à examiner chaque demande d'aide, mais cette procédure est longue et coûteuse, dans les programmes d'urgence. Le plus souvent, il fait référence à l'utilisation de critères d'éligibilité spécifiques à des personnes, ménages ou groupes de ménages. Certains des indicateurs utilisés sont l'état nutritionnel, l'état de santé, les groupes démographiques (ex : les femmes enceintes ou qui allaitent, les ménages dirigés par des femmes), la situation socio-économique (ex : les revenus du ménage, la possession d'actifs, la taille des terres) et la vulnérabilité politique (ex : personnes déplacées). Les principaux points faibles du ciblage administratif sont que les indicateurs ne permettent pas de mesurer précisément l'insécurité alimentaire, et le fait que les indicateurs déterminés par des organismes extérieurs ne correspondent pas forcément aux points de vue des communautés en matière de besoins et de vulnérabilité. Lorsque l'opinion de la population locale sur les besoins ne correspond pas à celle des organismes extérieurs, les personnes trouvent souvent des moyens de mettre un terme aux objectifs de ciblage imposés de l'extérieur en redistribuant l'aide.⁶⁶

Le ciblage basé sur la communauté offre aux membres de la population bénéficiaire la responsabilité de définir les critères d'éligibilité et de les appliquer à la sélection des bénéficiaires. La participation des communautés peut se faire par l'intermédiaire des autorités locales (ex : administration locale, chefs ou personnes âgées) ou de comités d'urgence spécialement élus. Le principal risque dans les approches communautaires étant que les puissantes élites des communautés locales dominent les prises de décision, augmentant ainsi les risques de corruption, de favoritisme et d'exclusion des plus vulnérables. Le ciblage communautaire peut cependant améliorer la prise en charge par la communauté, respecter la dignité des communautés en traitant ses membres comme des sujets actifs plutôt que comme des bénéficiaires passifs et augmenter la probabilité que les objectifs du ciblage soient préservés.

On entend par auto-ciblage des programmes conçus de manière à ce que seuls les groupes cibles, comme les plus pauvres par exemple, puissent choisir d'y participer. On les applique généralement dans le cas des programmes Argent-contre-Travail et Nourriture-contre-Travail, lorsque les bas salaires signifient que seuls les plus pauvres voudront y participer ; Voir Chapitre 7 sur les programmes 'Argent-contre-Travail'.

4.2.2 Les pratiques de partage

L'une des préoccupations concernant les transferts monétaires est que l'argent a moins tendance à être partagé entre les ménages que l'aide en nature. Certaines évaluations ont constaté que l'argent était plus considéré comme un droit individuel que l'aide en nature. Cependant, même lorsque c'était le cas,

66 Maxwell et al., *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*.

Tableau 9 : Ciblage et sélection des bénéficiaires : points importants

Qui doit être ciblé ?	Si l'objectif d'un transfert consiste à répondre aux besoins minimums, on cible alors généralement les ménages. Lorsque le transfert est destiné au rétablissement ou à la promotion des moyens d'existence ou des activités, on peut cibler des individus (par exemple « tous les pêcheurs » ou « tous les pêcheurs qui ont perdu leurs bateaux »). Il peut être plus facile d'atteindre les personnes par le biais d'associations qui existent déjà.
Critères orientés vers les objectifs	Il doit y avoir un lien clair entre les critères de ciblage et les objectifs. Si l'objectif consiste à garantir que tout le monde ait suffisamment à manger, alors cibler une distribution de nourriture ou d'argent en fonction du statut nutritionnel n'a de sens que si l'on est sûr que le manque de nourriture au sein des ménages est la principale cause de la malnutrition.
Critères acceptés localement	Les critères doivent être pertinents pour les populations locales et correspondre à leur propre évaluation de la vulnérabilité. Le concours de la communauté doit être sollicité.
Critères clairs	Les critères doivent être simples, clairs et faciles à comprendre. On peut utiliser des indicateurs pour cibler les ménages vulnérables qui ont perdu leurs biens/récoltes, les ménages qui n'ont plus rien à manger ou ceux dont la maison a été détruite. On peut aussi utiliser des indicateurs approximatifs, comme les ménages comprenant une personne malade, handicapée et ceux qui sont dirigés par une femme, mais ces groupes ne sont peut-être pas les plus vulnérables. Des listes de classement par richesses peuvent être établies, avec le nombre de biens, le type de maison etc.
Critères non contradictoires ou concurrentiels	S'il existe plusieurs critères, il est important qu'ils ne se contredisent pas. Cela peut arriver notamment dans les programmes basés sur le travail où il est possible qu'un critère de pauvreté (l'objectif) ne soit pas compatible avec la capacité de faire le travail exigé.
Implication de la communauté	La participation de la communauté dans le processus de sélection peut accroître la transparence et réduire les réclamations contre l'organisation en charge de la mise en œuvre, bien que les comités élus puissent faire preuve de favoritisme. La méthode de la triangulation peut empêcher les élites de s'emparer du processus.
Quotas	On a parfois recours aux opinions dans les transferts sociaux (par exemple, « ménages appartenant aux 10 % les plus pauvres ») ou dans les autres processus de ciblage. Ils ne tiennent pas compte du fait que les besoins varient d'un endroit à l'autre et se traduisent par des seuils arbitraires. En revanche, ils sont simples à appliquer et évitent que chaque communauté revendique être plus en détresse qu'une autre. Dans les cas où les quotas sont utilisés il doivent s'appuyer sur des preuves empiriques et un raisonnement objectif. Les quotas sont susceptibles de mieux fonctionner lorsque la situation est relativement homogène (entre les villages, les districts, les communautés, etc.).

(suite page suivante)



Tableau 9 (suite)

<p>Transparence et Suivi de la sélection</p>	<p>La sélection devrait être aussi transparente que possible afin d'assurer que tout le monde dans la communauté puisse participer au processus de sélection ou émettre des observations sur le résultat final. Un processus de vérification doit être mené pour garantir que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les bénéficiaires enregistrés remplissent les conditions. • Des personnes éligibles n'aient pas été exclues. • Les informations figurant sur les listes soient exactes. <p>La vérification se fait en validant publiquement les listes et les changements ou en sélectionnant au hasard des bénéficiaires enregistrés pour vérifier qu'ils remplissent les critères.</p>
<p>Genre</p>	<p>Le bénéficiaire doit-il être le chef de famille ou toujours une femme ? Les avis sont partagés. Quelle que soit la décision, il est important que l'organisation réfléchisse à cette question, défende son choix et surveille les questions relatives au genre dans la mise en œuvre.</p>

Source: ACF, *Implementing Cash-based Interventions*.

les personnes partageaient toujours les ressources (notamment alimentaires) achetées avec l'argent. Le fait de moins souvent partager l'argent au sein des communautés a des incidences sur les approches de ciblage car les erreurs d'exclusion deviennent potentiellement plus graves. Cela peut signifier qu'il est nécessaire de faire preuve d'une grande vigilance avec le ciblage, que les besoins d'argent doivent être plus largement distribués pour éviter les tensions au sein des communautés ou que la combinaison d'aide en espèces et en nature pourrait convenir à ce contexte.

Encadré 22 : Partage de l'aide

Un projet du PAM et de Concern au Zimbabwe consistait à donner uniquement de l'argent à certains ménages, uniquement de la nourriture à d'autres, et de l'argent et de la nourriture à d'autres puis de comparer les résultats. On a pu alors constater que cette méthode de ciblage génèrait des tensions, exacerbées par l'argent ce dernier étant moins largement partagé que l'aide alimentaire. Une évaluation a constaté que les non-bénéficiaires déclaraient que les transferts alimentaires étaient beaucoup plus partagés que l'argent et que l'argent nuisait aux systèmes de partage des communautés. Une évaluation des transferts monétaires en Zambie a remarqué que même si l'argent était rarement partagé, la nourriture achetée avec cet argent avait été partagée, comme d'usage, avec des amis, des parents ou d'autres familles sous formes de cadeaux ou de rémunération pour un travail. Dans le cadre d'un projet de transfert monétaire de IFRC au Niger, 46 % des ménages ont mis en commun une partie de l'argent distribué avec d'autres ménages afin de cofinancer des projets comme la réparation de puits et de mosquées et la construction de banques de céréales.

Sources: A. Kardan et al., *Evaluation of Zimbabwe's Emergency Cash Transfer (ZECT) Programme*, Concern Worldwide et Oxford Policy Management, 2010; Harvey et Marongwe, *Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme*; Université d'Arizona, *Phase II Monitoring and Evaluation Project for the Tanout Cash Distribution Project*, 2006.

4.2.3 Enregistrement

L'enregistrement est le processus consistant à collecter et enregistrer des informations utiles sur les bénéficiaires. Ces informations sont des données de référence pour le suivi, elles permettent aux bénéficiaires de s'identifier pour recevoir le transfert et peuvent être utilisées pour calculer le montant de ce transfert (ex : s'il est calculé en fonction de la taille du ménage). En principe, les interventions monétaires sont confrontées aux mêmes questions que tous les autres processus d'enregistrement, sauf si différentes informations sont requises dans le cadre du processus de distribution de l'argent, comme par exemple des numéros de comptes bancaires. Une question particulière est de savoir si les femmes devraient être enregistrées comme bénéficiaires prioritaires au sein du ménage. C'est souvent l'approche retenue dans les projets d'aide en espèces et en nature. Cette décision doit être adaptée en fonction du contexte et ne doit pas reposer sur des suppositions.

Les cartes d'identité

Il est nécessaire de créer un système pour pouvoir vérifier l'identité des personnes bénéficiaires. Il existe plusieurs options :⁶⁷

- Si les cartes nationales d'identité existent, elles devront être utilisées.
- Les bénéficiaires peuvent déjà détenir des cartes émises par un autre programme, par exemple par le HCR ou le PAM. Il peut être plus simple d'utiliser ces cartes pour les identifier, tout en trouvant aussi une solution pour les bénéficiaires n'en possédant pas encore.
- Carte d'identité établie uniquement pour un programme spécifique et délivrée par l'organisation.
- Vérification par la communauté/les dirigeants locaux. En cas de non présentation d'une pièce d'identité, on se fie aux communautés ou aux chefs locaux pour enregistrer les bonnes personnes et assurer la distribution. A titre de vérification, on peut aussi interroger les bénéficiaires sur leurs critères d'inscription, comme le nombre de personnes dépendantes.

Si les paiements sont sous-traités, cette décision devra être prise avec l'organisme qui assure les paiements. La technologie offre des méthodes de vérification de plus en plus sophistiquées, par exemple les photos numériques imprimées sur les cartes et l'identification par empreinte digitale de chaque bénéficiaire au moment du paiement. Chaque programme devra tenir compte de ce qui est le plus pertinent dans son contexte particulier en fonction de la taille du programme, de sa durée, du montant des transferts, de la fréquence des paiements, du degré de cohésion sociale locale, de l'honnêteté des chefs locaux et de l'organisme qui effectue les paiements. Ces points doivent être pris en considération avant de considérer qu'une carte d'identité imprimée par l'organisation est forcément la bonne solution.

⁶⁷ Les informations contenues dans cette section proviennent principalement de ACF, *Implementing Cash-based Interventions*.

Les agences peuvent décider d'émettre leurs propres cartes et de les remettre aux bénéficiaires qui ne possèdent pas de carte nationale d'identité, ou à tous les bénéficiaires quels qu'ils soient. Des mesures s'imposent afin d'éviter toute falsification, comme d'imprimer les cartes en dehors de la zone du programme et de recourir à des entreprises spécialisées. Si les agences décident de concevoir et d'imprimer les cartes elles-mêmes, dans leurs locaux (car c'est plus économique et pratique que de passer par un fournisseur):

- Le temps passé à la conception des cartes, leur impression et leur sécurisation doit être pris en compte par l'organisation avant d'imprimer elle-même ses cartes.
- Si les cartes sont créées sur ordinateur, il est nécessaire que ce dernier soit protégé par un mot de passe ou d'utiliser des périphériques de stockage amovibles gardés dans un coffre-fort.
- Lorsque la connexion Internet est de bonne qualité, il est possible de conserver les fichiers dans une boîte de réception d'e-mails ou dans des systèmes fichiers de telle sorte que l'accès soit limité à ceux qui en possèdent le mot de passe.
- Les fichiers temporaires doivent être supprimés après avoir été utilisés.

Qu'elles soient conçues par l'organisation ou par un sous-traitant, les cartes doivent comporter un numéro de série, le nom du bénéficiaire et son adresse. Si cela est possible (notamment en termes de temps passé par le personnel) et acceptable du point de vue culturel, des photographies peuvent être incluses. Si cela est utile pour le projet, il est possible d'inclure d'autres informations comme le nombre de personnes composant le ménage, le numéro d'identité, l'adresse, le lieu de naissance, la date d'arrivée, la nationalité, le montant du transfert/le programme d'aide, une photo, le numéro de compte bancaire, le numéro de téléphone portable et tout besoin particulier.⁶⁸ Étant donné que certains allocataires peuvent ne pas savoir lire, il est important de bien expliquer ce qui est écrit sur la carte, et comment utiliser et conserver celle-ci en toute sécurité.⁶⁹

Collecte des données d'enregistrement

Le personnel et les autres personnes impliquées dans l'enregistrement (ex : les chefs locaux) peuvent collecter et enregistrer les données sur les bénéficiaires de différentes manières. Une base de données sur support papier comprenant les bénéficiaires et les renseignements les concernant est une solution fiable et peu coûteuse mais qui devient plus compliquée et difficile à gérer au fur et à mesure que le nombre des bénéficiaires et des paiements augmente. Les données d'enregistrement peuvent être recueillies comme suivant :

- Manuellement, peut-être avec une empreinte digitale, puis téléchargées ultérieurement dans une base de données électronique une fois l'accès disponible. Il existe un risque d'erreur lorsque les renseignements sont notés

⁶⁸ Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Guidelines for Cash Transfer Programming*.
⁶⁹ ACF, *Implementing Cash-based Interventions*.

sur papier puis transférés ultérieurement au format électronique.

- Avec un dispositif autonome de type PDA ou ordinateur portable, puis transmises ultérieurement à une base de données centrale. Cela permet de saisir les données directement au format électronique, et de pouvoir inclure une photographie et/ou une empreinte digitale scannée. Cette méthode nécessite l'accès à une source d'alimentation ou une batterie.
- Immédiatement téléchargées en ligne dans une base de données centrale à l'aide d'un ordinateur portable ou d'un téléphone portable, si l'on dispose d'une source d'alimentation ou de réseaux de téléphones mobiles. Cela permet la centralisation immédiate des données et permet au personnel travaillant à l'unité centrale de vérifier l'éligibilité beaucoup plus rapidement, en les comparant par exemple ces données à la base de données des cartes nationales d'identité ou aux listes utilisées dans des projets précédents.⁷⁰

Les informations relatives à l'enregistrement doivent être saisies dans une base de données protégée par un mot de passe, comme les tableurs standards ou autres systèmes simples adaptés aux besoins du programme. La création de bases de données est également efficace s'il faut imprimer des enveloppes ou coordonner des transferts par téléphones portables ; le personnel peut accéder aux bases de données créées en ligne, de n'importe quel endroit du monde.

Encadré 23 : Enregistrement automatisé des bénéficiaires suivant les banques

MTN Banking et Standard Bank Community Bank utilisent une méthode innovante d'enregistrement et d'ouverture de comptes. L'employé ou l'agent se rend sur le terrain avec un téléphone portable et prend des photos du titulaire du compte et de son document d'identification. Les renseignements sont saisis dans un formulaire de demande se trouvant dans le téléphone puis envoyés électroniquement à la banque, qui vérifie les informations et ouvre le compte. Le processus ne prend que quelques minutes. MTN Banking a l'intention d'étendre ce service aux 27 pays africains et du Moyen-Orient où elle est présente.

4.3 Mécanismes de distribution des fonds

Lors de l'examen des mécanismes possibles de distribution d'argent, il est important d'examiner qui est impliqué dans la distribution d'argent (l'agent chargé de la distribution) et comment l'argent est distribué (la méthode de distribution). Les agents chargés de la distribution sont les gouvernements, les organisations humanitaires, les banques, les bureaux de poste, les opérateurs de téléphonie mobile, les entreprises de micro-crédit, les sociétés de sécurité et les commerçants locaux. Les méthodes de

⁷⁰ P. Harvey et al., *Delivering Money: Cash Transfer Mechanisms in Emergencies* (Londres: SCUK pour le compte de CaLP, 2010).

distribution sont la distribution directe (argent glissé dans des enveloppes), la distribution par le biais de systèmes bancaires, la distribution avec des cartes à puces, des cartes de débit et des téléphones portables. Il n'existe pas de solution 'idéale' pour distribuer les transferts monétaires. Savoir s'il est judicieux de donner de l'argent aux gens dans des enveloppes, de leur ouvrir des comptes bancaires ou d'utiliser des services bancaires mobiles dépend de l'analyse contextuelle des options disponibles dans chaque situation de crise.

4.3.1 Eléments fondamentaux d'un système de paiement

Afin de choisir entre les différents modes et agents chargés de la distribution. Il est important que les organisations comprennent les éléments fondamentaux propres à chaque système de paiement. Ces éléments doivent être en place quelles que soient les personnes qui distribuent l'argent. Les éléments clés sont décrits dans le tableau 10.

Tableau 10 : Eléments fondamentaux d'un système de paiement

Eléments du processus de paiement	Options
Création d'une base de données pour les bénéficiaires éligibles	Collecte de noms et parfois de numéros d'identification, de photographies, d'empreintes digitales ou d'autres données biométriques Peuvent être recueillis manuellement ou électroniquement
Méthodes d'identification	Comparer les cartes nationales d'identité à la base de données gouvernementale, aux listes électorales ou à toute autre base de données Identification par des membres de la communauté
Méthode d'authentification	Authentification visuelle au point de paiement, par des membres de la communauté ou avec une photographie Données biométriques sur la carte à puces lues par un lecteur, empreintes digitales vérifiées visuellement Code barre sur la carte Numéro d'identification personnel. (PIN) Mot de passe
Devise	Espèces Coupon Argent électronique
Point de paiement (PoP)	A des moments donnés ou à tout moment Peut se présenter sous forme d'argent dans des enveloppes, de distributeurs de billets mobiles Peut utiliser des infrastructures existantes acceptant les demandes de paiement (ex : ATM, agence bancaire, téléphone portable recevant des coupons, agents utilisant du matériel du point de vente)
Reporting et rapprochements	Automatisé ou automatisé avec délai (quotidien, hebdomadaire) Internet en temps réel, y compris contrôle du processus 'services bancaires sur Internet' Gestion de la carte inventaire
Promotion, formation, communication, service clientèle	Centre d'appels Personnel de l'organisation humanitaire aux points convenus préalablement Bannières, affiches, brochures, vidéos etc.

Source: Harvey et al., *Delivering Money*.

4.3.2 Méthodes de distribution

Distribution directe aux bénéficiaires

La distribution directe (espèces placées dans des enveloppes et distribuées par le personnel des organisations) est un mécanisme courant car il peut être le plus rapide, le moins cher ou la seule option disponible, notamment lorsque les systèmes bancaires sont déficients, voire inexistantes. Les organisations humanitaires peuvent faire distribuer l'argent par leur propre personnel ou s'associer avec les commerçants locaux ou d'autres intervenants. Voici les points essentiels pour la préparation de la distribution directe de l'argent aux bénéficiaires :⁷¹

- Assurer qu'il existe des structures de stockage sûres et sécurisées.
- Commander l'argent bien avant la date de distribution.
- L'argent doit être dans la devise locale et en petites coupures pour pouvoir être dépensé sur les marchés locaux et dans les magasins.
- Si l'argent est distribué dans un bureau, les modalités de livraison doivent être réglées le jour précédent la distribution (ou quelques jours avant, en fonction de la taille de la distribution) pour que les espèces puissent être mises sous enveloppe et que les enveloppes soient scellées.
- Compter les espèces et les mettre sous enveloppe pour chaque bénéficiaire ; les enveloppes doivent comporter le nom et/ou le numéro du bénéficiaire.
- Il est conseillé de choisir des enveloppes au hasard pour vérifier les montants avant la distribution.
- Une fois remplies, les enveloppes peuvent être conservées dans une banque, une société de sécurité ou dans un coffre-fort situé dans le bureau de l'organisation.
- Elaborer et suivre un plan de sécurité pour le transport et la distribution de l'argent.

Encadré 24 : Améliorer l'accès aux services financiers

Faciliter l'accès aux services financiers peut être un objectif explicite pour un programme de transfert monétaire. Au Swaziland, dans le cadre du programme de transfert monétaire et alimentaire de Save the Children (2007–2008), des comptes bancaires ont été ouverts à la Standard Bank avec l'aide de Save the Children. Les gens pouvaient retirer leur argent avec leurs cartes de débit aux distributeurs ATM. La méthode ATM a permis aux bénéficiaires de laisser de l'argent sur leur compte et donc de pouvoir constituer une épargne. Un tiers des ménages bénéficiaires titulaires de comptes bancaires ouverts par le projet avaient laissé de l'argent sur leurs comptes pour l'épargner. L'expérience des ATM a permis aux titulaires des comptes 'de mieux connaître le secteur bancaire' et elle a créé un point d'entrée potentiel dans d'autres services financiers.⁷²

⁷¹ Liste adaptée du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Guidelines for Cash Transfer Programming*.

⁷² Devereux et Jere, 'Choice, Dignity and Empowerment'.

Distribution par le biais de systèmes bancaires

Les nouvelles technologies ouvrent des voies novatrices pour fournir des services bancaires, notamment pour les personnes qui étaient jusque là considérées comme trop pauvres ou trop éloignées pour être incluses dans les systèmes bancaires. Les 'points de présence' traditionnels pour les banques sont les guichets des succursales et de plus en plus les distributeurs de billets (ATM). Dans de nombreux pays, les banques commencent à utiliser des 'points de dépôt/retrait d'argent' dans des lieux comme les magasins, les pharmacies et les points de vente de billets de loterie. Les banques postales disposent souvent de leurs propres succursales, mais atteignent principalement leurs clients par l'intermédiaire de contrats avec la Poste nationale et ses agences. Les organisations utilisent les systèmes bancaires pour distribuer des transferts monétaires à de nombreux endroits. Dans certaines situations, elles ont ouvert des comptes bancaires pour les bénéficiaires, ou utilisé leurs comptes existants ; dans d'autres cas, les organisations ont distribué des chèques à encaisser dans les agences bancaires.

Encadré 25 : Utiliser des téléphones portables pour transférer des fonds : Concern Worldwide au Kenya

Concern a lancé le programme Post Election Violence Recovery (PEVR) en réponse aux violences qui ont suivi les élections au Kenya fin 2007. Le projet utilisait des transferts monétaires électroniques effectués grâce au système M-Pesa, de Safaricom permettant d'envoyer de l'argent par le biais de SMS envoyés de téléphones portables. Les utilisateurs devaient se rendre chez un agent M-PESA (qui sont au nombre de 17 000) pour récupérer l'argent en échange de frais d'opération modiques. Un téléphone portable connecté à M-PESA peut aussi faire office de porte-monnaie électronique pouvant contenir jusqu'à 50 000 KES.

Les évaluations du programme PEVR ont montré que le système de distribution M-PESA était rentable et très apprécié par les bénéficiaires, qui ont aimé la facilité d'utilisation, le caractère direct et la confidentialité du système. Les partenaires de Concern ont eu le sentiment que le système était sécurisé et qu'il réduisait significativement leurs coûts de transaction. Le but du système M-PESA était de réduire les coûts pour les bénéficiaires car ils pouvaient récupérer l'argent auprès d'un agent, mais la majorité d'entre eux devait quand même parcourir jusqu'à 20 km pour accéder à ces agents. Les personnes ne pouvant pas utiliser de téléphones portables ou aller chercher l'argent elles-mêmes pouvaient désigner une autre personne pour aller le récupérer à leur place. Mais l'évaluation a établi que ce système de délégation était sujet aux abus, et que les personnes désignées par les bénéficiaires ne leur remettaient pas toujours le montant total du transfert.

Sources: I. MacAusland, *Evaluation of Concern's Post Election Violence Recovery (PEVR) Programme*, 2010; M. Brewin, *Evaluation of Cash Component of German Agro-Action Project: Mitigation of Drought Impact through WASH and Cash for Work in Highly Affected ASAL Areas of Eastern Kenya*, German Agro-Action et USAID, 2010.

Cartes électroniques et téléphones portables

Les transferts monétaires peuvent être distribués électroniquement avec des cartes de débit, des cartes à puces et des téléphones portables. Les cartes à puces sont des cartes qui peuvent stocker et enregistrer la nature et la valeur de l'aide pour chaque bénéficiaire. Les informations qu'elles contiennent peuvent être très simples (par exemple le nom, l'âge, la taille du ménage, le montant du droit) mais on peut également y stocker des données biométriques (par exemple les empreintes digitales). Etant donné que les méthodes de distribution électronique nécessitent des infrastructures pré-existantes, elles ont besoin d'être mises en œuvre avec un agent chargé de la distribution, provenant généralement du secteur privé, et disposant déjà des systèmes nécessaires. Les cartes à bande magnétique (comme par exemple les cartes de débit ou prépayées) requièrent généralement un système de communication en ligne, reliant le lecteur à une base de données centrale, alors qu'une carte à puces peut être authentifiée hors connexion par le lecteur de carte.

Les organisations humanitaires utilisent des téléphones portables pour transférer de l'argent au Kenya, en Haïti et au Niger. Les bénéficiaires reçoivent une carte SIM et parfois un téléphone portable, s'ils n'en possèdent pas. Ce concept étant nouveau, il est important que les organisations répertorient et partagent les enseignements tirés, comme la manière de surveiller et celle de garantir la responsabilité (auprès, à la fois, des donateurs et des bénéficiaires) en cas de versements effectués via des téléphones portables. Certaines organisations humanitaires éprouvent quelques inquiétudes concernant le soutien des donateurs pour ce mécanisme de transfert car il est parfois difficile de surveiller et de prouver que le versement des fonds a été effectué avec les téléphones portables. Utiliser des technologies comme les téléphones portables et les cartes à puces peut représenter des solutions adaptées et passionnantes, mais il est important que cet enthousiasme pour l'innovation ne conduise pas les organisations à développer des systèmes de distribution trop complexes.

Encadré 26 : Christian Aid et le RNDDH en Haïti

Christian Aid en partenariat avec le Réseau National de Défense des Droits Humains (RNDDH) a été l'une des premières organisations à distribuer des fonds en Haïti après le tremblement de terre de 2010. Environ 2 200 ménages, réfugiés dans les camps de Petit Goave ont reçu la somme de 130 USD, somme fixée selon le prix du marché d'une ration d'aliments lyophilisés pour cinq personnes. Les transferts ont été effectués par CAM, une société de transfert monétaire. RNDDH a créé des cartes d'identification pour chaque membre du ménage. Des listes de noms et les numéros de série correspondant ont été remis au personnel de tous les bureaux CAM. Les transferts ont été regroupés sur plusieurs semaines pour alléger la pression sur les bureaux de la société CAM et les marchés locaux, et le montant de chaque transfert hebdomadaire a été versé sur le compte de CAM par RNDDH. Le personnel de CAM avait alors la responsabilité de veiller à la distribution adéquate, transparente et sécurisée des fonds, en facturant 3 % de frais à RNDDH.

Agents chargés de la distribution des transferts monétaires

Outre la méthode de distribution, les organisations humanitaires doivent choisir un agent en charge du paiement. Au moment de leur prise de décision, les organisations doivent comprendre les motivations des prestataires potentiels et s'assurer qu'ils comprennent leurs objectifs et leurs activités. Les agents du secteur privé peuvent vouloir développer leur clientèle et leur champ d'action, affirmer leur renommée ou remplir une mission sociale. Les entreprises du secteur public, comme par exemple les bureaux de poste, ont pour objectif de fournir un service fiable au public. Dans le cadre de l'organisation des mesures d'urgence et de la préparation aux catastrophes, les organisations doivent identifier des prestataires potentiels au niveau national, régional et mondial, et examiner avec eux la possibilité d'une collaboration en cas de catastrophe et de l'intervention d'urgence qui s'en suivra.

4.3.3 Evaluation des méthodes de distribution

Les mécanismes de versement doivent être conçus pour pouvoir être développés à grande échelle si nécessaire, et doivent être suffisamment flexibles pour pouvoir

Encadré 27 : Evaluation des options de distribution au Lesotho

Dans le cadre du projet pilote de transferts monétaires et alimentaires (CFTPP) de World Vision mis en oeuvre en 2007–2008 au Lesotho, une société s'est chargée de la distribution de l'argent à des points de paiement se trouvant à proximité de la majorité des bénéficiaires. Au cours de la conception du projet, un certain nombre d'options de distribution ont été examinées pour les transferts monétaires. A savoir :

- Le paiement direct aux bénéficiaires par le personnel de World Vision: les paiements directs ont été écartés à cause des contraintes de responsabilités, de logistique et de sécurité.
- Les virements bancaires sur les comptes des bénéficiaires : les virements bancaires ont été exclus car les banques sont généralement éloignées et que très peu de bénéficiaires possèdent un compte bancaire. L'étude initiale a constaté que seulement 22 % de ménages ruraux interrogés étaient titulaires d'un compte bancaire. La plupart d'entre eux sont suffisamment riches et n'auraient pas pu bénéficier d'aide dans le cadre du projet.
- La distribution de cartes à puces aux bénéficiaires : le système de cartes à puces ne convenait pas sachant qu'il aurait pris trop de temps et aurait été trop coûteux à mettre en oeuvre.
- Le paiement par l'intermédiaire des services postaux du Lesotho (Lesotho Postal Services (LPS)) : on a considéré que ce mécanisme de distribution était presque idéal. Durant les phases de conception, on a pu constater que le LPS était capable de distribuer de l'argent à un grand nombre de bénéficiaires. Il versait déjà des pensions à 78 000 personnes dans tout le Lesotho. La plupart de ses bureaux étaient facilement accessibles à pied ou en transports publics. Malheureusement, après des débuts prometteurs, les négociations avec le LPS ont été interrompues lorsque le Ministère de la Communication a fait part de ses doutes quant à la capacité du LPS de gérer le projet.

World Vision a finalement décidé de travailler avec une entreprise privée internationale ayant obtenu de bons résultats au Lesotho dans la gestion et le traitement de transferts monétaires.

Source: Devereux et al., *After the FACT*.

Tableau 11 : Principaux critères d'évaluation des options de distribution monétaire

Critères	Questions d'évaluation
<p>Objectifs Si le principal objectif est de fournir une aide d'urgence visant à sauver immédiatement des vies, la rapidité et la fiabilité peuvent alors être des facteurs clés</p>	<p>Quels sont les principaux objectifs du programme ? Existe-t-il des objectifs secondaires comme celui de faciliter l'accès aux services financiers?</p>
<p>Options de distribution et infrastructure existante S'il n'existe qu'un seul système de faisabilité, la méthode d'évaluation sera plus limitée et devra porter essentiellement sur l'identification et le choix des agents chargés de la distribution les plus appropriés</p>	<p>Quelles options de distribution sont disponible dans la zone (banques, service postal, opérateurs de téléphonie mobile)? Comment la population locale transfère-t-elle l'argent (ex : envois de fonds, transferts sociaux) ? Quel pourcentage de la population dispose d'un accès au système bancaire, a recours à des prestataires de transferts de fonds et de téléphone portables ? Les opérateurs de téléphonie mobile proposent-ils des services de transferts monétaires? Des réseaux de téléphonie mobile sont-ils disponibles? L'organisation est-elle déjà liée à des prestataires potentiels ou d'autres acteurs humanitaires à qui elle pourrait faire appel pour encourager la coopération et la coordination? Quelles sont les motivations des prestataires potentiels (ex : appât du gain, mission sociale, promotion de leur image)? Le gouvernement fournit-il une aide financière pour la protection sociale ou le secours d'urgence ? Si c'est le cas, est-il opportun de travailler avec les gouvernements ou indépendamment de ceux-ci?</p>
<p>Coût Le coût des différentes options pour l'organisation et le bénéficiaire</p>	<p>Combien coûtent les différentes options à l'organisation (frais du prestataire, coûts du personnel, des transports, de la sécurité et des formations)? Quels sont les coûts pour le bénéficiaire (frais généraux, frais de déplacement, temps d'attente)?</p>
<p>Sécurité Niveau de sécurité physique pour le personnel et les bénéficiaires</p>	<p>Quels sont les risques de sécurité de associés à chaque option de distribution pour le personnel et les bénéficiaires?</p>
<p>Contrôles/risques Les systèmes qui sont nécessaires pour gérer par exemple les risques de fraude et d'erreur. Examiner le niveau d'automatisation, de sécurité du système et du point de paiement, la capacité de surveiller et de rectifier rapidement, et la sécurité des processus de notification et de rapprochements</p>	<p>Quels sont les principaux risques à gérer? Quels sont les risques de corruption associés à chaque option de distribution ? Quels sont les contrôles fiscaux et les normes en place? Des mécanismes sont-ils déjà en place pour y répondre ?</p>

(suite page suivante)

Tableau 11 (suite)

Critères	Questions d'évaluation
<p>Ressources humaines Effectifs requis, niveau de compétences et capacité à former les bénéficiaires</p>	<p>Quel est l'effectif requis pour chaque option ? Quel seraient le niveau de compétences et la formation à fournir pour chaque option ?</p>
<p>Rapidité Délai nécessaire pour trouver des solutions</p>	<p>Combien de temps faudra-t-il pour que chaque option soit opérationnelle ? Quelles sont les exigences réglementaires pour les bénéficiaires concernant chaque option ?</p>
<p>Acceptabilité et groupes vulnérables</p>	<p>Confort d'utilisation selon les bénéficiaires et les prestataires travaillant 'sur le terrain', besoin d'assistance, simplicité Quelles options de transfert sont déjà utilisées localement? Quelles options préféreraient-elles et pourquoi ? La maîtrise de l'écriture, de la lecture et du calcul sont-elles satisfaisantes dans cette région? Les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes malades ou handicapées, et les minorités ethniques peuvent-elles accéder à chaque option de distribution ? Comment l'organisation gèrera-t-elle les problèmes suivants pour garantir l'accessibilité aux personnes : <ul style="list-style-type: none"> • Qui ne possèdent pas de carte nationale d'identité • Pour lesquelles il est difficile d'enregistrer leurs empreintes digitales car leurs mains sont atrophiées par l'âge ou le travail manuel • Qui ont perdu leur carte/ téléphone portable/ code PIN • Qui ne peuvent utiliser leur carte ou accéder au système car elles ne savent ni lire, ni compter • Qui ne possèdent pas de téléphone portable • Qui ne peuvent pas se rendre au point de distribution </p>
<p>Capacité d'adaptation Capacité de récupérer les données, de travailler dans des environnements qui sont difficile ou peuvent changer brusquement</p>	<p>De quelles capacités d'adaptation disposent les différentes options en cas de perturbations des systèmes de communication et des infrastructures après une catastrophe ? Quelles sont la fiabilité et la stabilité des prestataires commerciaux potentiels ?</p>
<p>Échelle Efficacité des différentes options exploitées à grande échelle</p>	<p>Quelle est la population cible ? Quels sont les montants des paiements et leur fréquence de versement ? Comment chaque mécanisme de distribution est-il susceptible de faire face ? Prévoyez-vous de développer ou de reproduire ce programme ? Si c'est le cas, quels mécanismes peuvent contribuer à y parvenir le plus facilement possible ?</p>
<p>Flexibilité Facilité avec laquelle une option choisie peut être adaptée pour varier les montants des versements ou procéder à d'autres changements</p>	<p>Les différentes options peuvent-elles adapter avec flexibilité le calendrier et le montant des paiements ?</p>

Source: P. Harvey et al., *Delivering Money*.

varier les montants et la fréquence des versements en fonction de l'évolution des besoins. Les mécanismes de distribution doivent être suffisamment adaptables pour continuer de distribuer de l'argent au cœur du chaos causé par les situations d'urgence, aussi bien dans les cas de dommages matériels et de confusion causés par des catastrophes naturelles que dans les situations d'insécurité et de conflits. Les critères devant être examinés par les organisations avant de choisir une méthode de distribution sont présentés dans le tableau 11. Lors du choix de la méthode de distribution, les organisations doivent également évaluer les coûts et les avantages des différentes options, à la fois pour l'organisation et le bénéficiaire. Les frais du prestataire, les coûts de transport, de sécurité, de communication et les coûts relatifs au temps investi par le personnel doivent tous être pris en compte. Les frais bancaires et autres frais d'opération sont généralement

Tableau 12 : Exemples des frais engagés par l'organisation pour les différents mécanismes de distribution

Option de distribution	Exemples des frais engagés par l'organisation
Distribution directe	<p>Les exemples des frais engagés par les sociétés de sécurité privées, les commerçants et les entreprises de transfert de fonds s'élevaient à 4 % (World Vision au Lesotho) et à 11 % (entreprises de transfert de fonds en Somalie) du montant transféré.</p> <p>Les coûts de transport peuvent atteindre 4 % (Save the Children utilisant un avion dans le sud du Soudan) ou 6 % (Oxfam dans le nord du Kenya) du montant transféré.</p> <p>Coût de la sécurité des escortes policières obligatoires dans le nord du Kenya : 1,7 % du montant transféré.</p> <p>Temps investi par le personnel : les projets nécessitent souvent plusieurs intervenants. WV au Lesotho avait recruté neuf membres du personnel au plan national et deux au plan international avec pour mission le développement du projet.</p>
Dans les banques ou les bureaux de poste sans comptes	<p>Au Pakistan, la poste a facturé 0,60 USD par opération à Save the Children; à Gaza 2,75 USD par opération.</p> <p>Au Pakistan, Mercy Corps possédait une équipe de terrain composée de dix membres, ainsi que de travailleurs temporaires locaux et de bénévoles, qui consacraient tous énormément de temps au projet de transfert monétaire.</p>
Distribution via comptes bancaires	<p>Dans le cadre des projets BRC mis en oeuvre au Bangladesh et en Indonésie, la banque a renoncé à tous les frais.</p> <p>Au Swaziland, les frais de gestion et de distribution des transferts monétaires payés par Save the Children étaient de 3,96 USD par ménage et par mois (composés des frais bancaires, de formation, de personnel et de transport).</p>
Distribution via cartes à puces ou prépayées	<p>Au Malawi, Concern a payé 0,35 USD par retrait effectué avec une carte à puces.</p> <p>Oxfam a trouvé que l'enregistrement, la vérification et la prise des empreintes digitales des bénéficiaires de cartes à puces dans le cadre du Programme Hunger Safety Net requéraient beaucoup trop de personnel et étaient injustifiés pour un transfert monétaire à court terme.</p>
Distribution via téléphone portables	<p>Au Kenya, les frais demandés par Safaricom et une institution locale de microfinance correspondent à 4 % du montant transféré par opération.</p>

Source: Harvey et al., *Delivering Money*.

à la charge des organisations humanitaires, et non des bénéficiaires, ce qui signifie que les principaux coûts à examiner pour les bénéficiaires sont les frais de transport, de déplacement et les délais d'attente. Dans la mesure du possible, les organisations doivent comparer les coûts à ceux des projets monétaires précédents, dans des contextes identiques ou similaires. Sans oublier que, quelle que soit la méthode de distribution, il est plus difficile et plus onéreux d'amener des fonds aux personnes vivant dans des lieux peu sûrs et reculés.

Encadré 28 : Coûts de transport liés aux mécanismes de distribution

Dans le cadre du projet de Save the Children au Swaziland, les bénéficiaires devaient se rendre aux points de paiement par leurs propres moyens, sur des distances pouvant parfois atteindre 30 km. Seulement 10 % des personnes vivaient suffisamment près de leur point de paiement le plus proche pour s'y rendre à pied ; 88 % utilisaient les transports publics (bus ou taxis), et une petite minorité de personnes utilisaient leurs propres véhicules (bicyclettes ou chars à bœufs). Au cours des premiers mois du projet, certaines personnes se seraient retrouvées bloquées par l'absence de transport après avoir fait la queue toute la journée au bureau de poste. Les chauffeurs de taxi ont rapidement réalisé qu'ils pouvaient faire de bonnes affaires les jours de paye. On alors pu voir des files de taxis se former devant les bureaux de poste et les banques pour ramener les bénéficiaires des transferts monétaires chez eux. Les bénéficiaires des fonds dépensaient environ 12,35 E pour un aller-retour. Save the Children leur a versé un complément de 25 E pour couvrir leurs frais de transport, veillant ainsi à ce que le montant net du transfert monétaire mensuel ne se trouve pas réduit par les frais de déplacement liés à la collecte de l'argent.

Source: Devereux et Jere, 'Choice, Dignity and Empowerment'.

Chapitre 5

Suivi et évaluation

Les principes du suivi et de l'évaluation sont les mêmes pour les transferts monétaires que pour les autres types de projets, et il convient de respecter les pratiques d'usage.⁷³ Certaines questions sont toutefois spécifiques aux transferts monétaires. L'une des principales caractéristiques de l'argent est sa flexibilité, et donc le fait que les personnes peuvent vouloir le dépenser pour acheter un grand nombre de choses. Lors du suivi et de l'évaluation, cela signifie que les organisations ne doivent pas se contenter de savoir si les personnes ont reçu de l'argent, mais ce qu'elles en ont fait et quelles ont été les conséquences de l'argent sur les budgets des ménages et les prises de décision. Si les organisations ont établi des objectifs spécifiques pour un projet de transfert monétaire, comme par exemple celui de permettre aux gens de reconstruire leurs maisons ou d'acheter de la nourriture, elles voudront alors assurer un suivi et évaluer si le projet a réussi ou non à atteindre ces objectifs. Le suivi et l'évaluation peuvent aussi examiner les répercussions plus générales, prévues ou imprévues, des transferts monétaires, comme l'inflation et les effets multiplicateurs possibles sur les économies locales. Ils doivent aussi considérer l'impact des transferts monétaires sur la dynamique des ménages et de la communauté, notamment les inquiétudes en matière d'utilisation à caractère antisocial, de sécurité et d'inégalités entre les sexes en matière de prise de décision.

Le suivi et l'évaluation sont utilisés pour capturer et partager les connaissances. Dans le cadre du projet "Argent-contre-Moyens de subsistance" du Croissant-Rouge au Bangladesh, par exemple, les modèles, procédures et politiques internes ont été enregistrés et traités pour constituer un "kit de relèvement" adapté aux futures opérations. Un atelier consacré aux "enseignements tirés" a permis de revoir le programme de relèvement et de développer un modèle de travail plus efficace pour l'avenir.⁷⁴ Les enseignements tirés des interventions monétaires ont également été promus par le biais d'événements organisés par CaLP, et par un groupe de discussion en ligne remarquablement actif, le CaLP D-Group, où les praticiens postent des documents, des annonces d'événements et de formation ainsi que des questions. Les discussions ont porté sur un large éventail de sujets, comme les questions de sécurité dans les projets « Argent-contre-Travail », les coupons et les éléments dont il faut tenir compte pour la responsabilité.⁷⁵

73 Cf T. Beck, *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*, ALNAP, 2006; A. Hallam, *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*, Revue des bonnes pratiques 7 (Londres : ODI, 1998); Projet Sphère, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*; Save the Children, *Toolkits: A Practical Guide to Planning, Monitoring, Evaluation and Impact Assessment*, 2003.

74 BDRCS, *Using Cash Grants as a Component of the Livelihoods Programme: Cyclone Sidr, Bangladesh*, Bangladesh Red Crescent Society, 2010.

75 Cf <http://dgroups.org/groups/calp>.

5.1 Le suivi

Le suivi d'un projet est le processus qui consiste à collecter et analyser des informations en vue d'adapter le projet si et lorsque nécessaire. Outre les objectifs spécifiques au programme, certaines questions fondamentales concernant l'usage de l'argent doivent être incluses dans tous les programmes de suivi de transferts monétaire. ECHO, par exemple, recommande d'inclure les questions suivantes dans le suivi des transferts monétaires :

- Les personnes ont-elles reçu le bon montant d'argent ?
- L'argent a-t-il été versé dans les délais prévus ?
- Comment les personnes utilisent-elles les transferts monétaires ?
- Où achètent-elles les produits qu'elles recherchent et quelle distance doivent-elles parcourir pour se les procurer ? Les produits dont elles avaient besoin étaient-ils disponibles ?
- La distribution monétaire a-t-elle des répercussions sur les prix ? Le prix des produits clés a-t-il changé pour d'autres raisons ?
- Les objectifs du programme ont-ils été atteints ?
- Le programme a-t-il des répercussions sur les relations au sein des ménages et la dynamique de la communauté ?⁷⁶

La volonté de collecter des informations sur les dépenses porte à réfléchir sur les données quantitatives, comme par exemple les modèles de dépenses. L'évolution des prix du marché est particulièrement importante et doit être suivie. Il est toutefois important d'inclure une solide composante qualitative. Les discussions avec les groupes cibles et les entretiens avec les informateurs clés peuvent être utiles pour déterminer rapidement s'il existe des problèmes, comme par exemple des personnes qui reçoivent des montants incorrects ou ne peuvent pas acheter certaines marchandises. Les nouvelles technologies comme les cartes à puces peuvent permettre de collecter des données sur les achats.

Lors du suivi et de l'évaluation de l'impact des transferts monétaires, la question la plus évidente à se poser est de se demander ce que les gens ont acheté avec l'argent reçu. D'une certaine façon il est facile d'y répondre, sachant que ces personnes sont en mesure de rendre des comptes assez détaillés sur leurs choix et leurs motivations. Mais on se doit de rester prudent sur la fiabilité de ces comptes rendus ; les bénéficiaires peuvent dire aux évaluateurs ce qu'ils pensent que ces derniers veulent entendre dans l'espoir que l'aide continue. Si l'organisation chargée de la mise en œuvre indique aux bénéficiaires ce qu'ils doivent acheter avec l'argent reçu, il est probable que ces derniers seront réticents à avouer aux évaluateurs qu'ils l'ont dépensé autrement. La triangulation est alors importante (consulter les non-bénéficiaires et les autres informateurs clés, comme les commerçants, les gérants de bar, les enseignants et le personnel médical). Dans la mesure du possible les personnes chargées du suivi et de l'évaluation devraient ne pas faire partie de l'organisation chargée de la mise en œuvre. Il est également important de s'entretenir séparément avec les hommes et les femmes

⁷⁶ N'est pas inclus dans les lignes directrices d'ECHO, mais reste néanmoins une question importante.

pour essayer de comprendre qui contrôle les dépenses et comment l'argent est dépensé. ActionAid au Zimbabwe a demandé à certains bénéficiaires de tenir des carnets dans lesquels il devaient noter toutes leurs dépenses et les personnes ayant pris les décisions en la matière.⁷⁷

L'argent distribué par les organisations humanitaires n'est probablement pas la seule source de revenus des bénéficiaires. Il est difficile de déterminer l'usage que font les bénéficiaires du montant d'argent qu'ils ont reçu de l'organisation humanitaire, car l'argent vient simplement compléter le budget général du ménage. On peut traiter cette question en demandant aux bénéficiaires ce qu'ils ont fait spécifiquement avec l'argent versé par l'organisation humanitaire. Cela peut relativement bien fonctionner si l'argent était important pour les moyens d'existence du ménage et que les personnes avaient déjà prévu avec précision comment le dépenser. Les Zambiens, par exemple, ont apprécié le transfert monétaire précisément parce qu'il leur a donné la chance de budgéter un montant particulier, plutôt que de devoir dépendre d'une trésorerie imprévisible et irrégulière provenant d'une main d'œuvre occasionnelle. Là encore, il faut se méfier des réponses erronées.⁷⁸ Pour obtenir une idée plus précise de l'attribution il est nécessaire de comprendre comment les décisions prises en matière de dépenses évoluent en fonction des revenus. Ceci est beaucoup plus difficile et requiert des données détaillées sur les revenus de référence et les modèles de dépenses. Et même si ce type d'informations est accessible par le biais des approches économiques des ménages et des enquêtes détaillées à ce sujet, le fait de les obtenir va probablement nécessiter un investissement plus important dans le suivi et l'évaluation.

Au cours de nombreuses catastrophes récentes, comme par exemple au Liban, Sri Lanka, Pakistan et en Inde, Chine, et Thaïlande, les gouvernements nationaux ont versé de l'argent pour venir en aide aux victimes. Ces transferts monétaires n'ont généralement pas été étroitement suivis et évalués car les organisations humanitaires se sont principalement concentrées sur le suivi et l'évaluation de leurs propres projets. Les organisations pourraient toutefois envisager de surveiller leur efficacité et de plaider en faveur des groupes qui ont pu être exclus. Par exemple, en Inde, les communautés de pêcheurs résidant dans les terres, traditionnellement marginalisées à cause de leur statut social inférieur n'étaient pas souvent enregistrées pour bénéficier d'une aide.⁷⁹ De même, au Sri Lanka, suite au tsunami, il aurait fallu se concentrer davantage sur les programmes d'aide monétaire de l'Etat et les situer par rapport aux efforts entrepris par les organisations humanitaires.

⁷⁷ J. Smith, *Cash Transfers as a Humanitarian and Development Programming Tool in Zimbabwe: Recommendations for Non-state Actors from the 1-2 December Workshop in Harare*, ONG Initiative commune pour le Zimbabwe urbain, 2009.

⁷⁸ Harvey et Marongwe, *Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme*.

⁷⁹ P. Deshingkar et al., *Cash Transfers in India: A Feasibility Study*, rapport de l' Overseas Development Institute pour Save the Children, 2006.

Le tableau 13 présente une liste de questions utiles pour le suivi et l'évaluation des projets monétaires. Cette liste comporte les critères de pertinence, la couverture, la connectivité, l'impact, l'efficacité et l'efficience de l'OCDE/CAD.⁸⁰ Ces critères sont fréquemment utilisés dans les programmes humanitaires d'évaluation.

Encadré 29 : Suivi et évaluation : Save the Children au Swaziland

Une évaluation de l'assistance d'urgence mise en œuvre pour faire face à la situation de sécheresse comprenait un volet complet sur le suivi et l'évaluation. Celui-ci contenait une étude sur les possibilités de commercialisation, une étude de référence, un suivi mensuel et des discussions de groupes de réflexion, une évaluation finale et un suivi post-projet six mois après la fin du projet.

L'étude de référence comportait des données, antérieures à l'intervention, sur des indicateurs pertinents (ménages, enfants et marchés dans les zones couvertes par le projet, à savoir : les caractéristiques sociodémographiques des ménages ; la consommation alimentaire, les actifs et le niveau des dépenses ; les apports alimentaires pour les nouveau-nés et les enfants ; les pratiques en matière de soins aux enfants et l'état des marchés et des prix locaux). Des données de suivi qualitatif et quantitatif ont été collectées. Dans les zones couvertes par le projet, des discussions se sont tenues avec des hommes et des femmes, des bénéficiaires et des non-bénéficiaires. Une étude d'évaluation finale a interrogé 20 % des 7 650 ménages ayant reçu des transferts monétaires et/ou alimentaires dans le cadre de l'intervention, et 933 bénéficiaires ont participé aux enquêtes réalisées auprès des ménages, répertoriant les activités bancaires et les activités génératrices de revenus. Des ateliers ont également été organisés avec les représentants de la communauté.

Source: Save the Children UK, *Save the Children's Emergency Drought Response Project in Swaziland: Food and Cash Transfers – November 2007 to April 2008*, 2009.

Encadré 30: Suivi au Burundi

Le programme de subventions du HCR au Burundi a bénéficié d'un suivi important de la part d'une ONG burundaise financée par le HCR avec lequel elle collaborait étroitement. Dès le début, un questionnaire bien conçu de deux pages sur l'aide monétaire est venu compléter le suivi existant déjà, qui couvrait les questions de protection et de réintégration. Avec 26 spécialistes à temps plein se consacrant au suivi, et couvrant entre eux, à moto, tous les principaux secteurs de rapatriement, l'ONG a pu réaliser une couverture vraiment impressionnante, en interviewant 14 000 de ménages de rapatriés en 2008.

Source: Haver et al., *Money Matters*.

80 P. Harvey, *Cash-Based Responses in Emergencies*, HPG Report 24 (Londres: ODI, 2007).

Tableau 13: Questions pour le suivi et l'évaluation des projets monétaires

Questions	Méthodes/Indicateurs
<i>Pertinence</i>	
<p>Etait-il possible de se procurer localement suffisamment de nourriture et de produits de première nécessité ?</p> <p>Les marchés pouvaient-ils fournir de la nourriture et des produits de première nécessité à des prix abordables ?</p> <p>Les marchés étaient-ils accessibles ?</p> <p>Les bénéficiaires préféraient-ils l'aide monétaire à d'autres types d'aide ?</p>	<p>Entretiens avec le personnel du projet.</p> <p>Entretiens entre les informateurs clés et les négociants de denrées alimentaires locaux dans les communautés et avec les autorités locales</p> <p>Documentation disponible : rapports d'évaluation et de suivi</p>
<i>Couverture</i>	
<p>Comment les bénéficiaires ont-ils été ciblés?</p> <p>Le ciblage a-t-il été considéré comme équitable ?</p> <p>L'utilisation de l'argent a-t-elle rendu le ciblage plus difficile ?</p> <p>L'argent a-t-il été partagé avec les ménages non ciblés ?</p>	<p>Groupes de discussion avec les membres de la communauté et des comités villageois</p> <p>Entretiens approfondis avec les ménages ayant reçu de l'argent et ceux n'en ayant pas reçu</p> <p>Analyse visant à déterminer si les bénéficiaires répondant aux critères de ciblage et si certaines personnes y répondant avaient été exclues</p> <p>Dans la mesure du possible, réaliser des comparaisons avec le ciblage dans d'autres interventions</p>
<i>Connectivité</i>	
<p>Comment les transferts monétaires interagissent-ils avec les autres formes d'assistance ?</p>	<p>Entretiens entre les informateurs clés et le personnel du projet</p> <p>Cartographie des autres interventions et entretiens avec les autres organisations présentes dans la région</p> <p>Entretiens avec les communautés sur l'éventail des interventions.</p>
<i>Impact</i>	
<p>Quels ont été les conséquences des subventions sur les moyens de subsistances des bénéficiaires?</p> <p>Quels effets multiplicateurs éventuels sont dus à l'argent ?</p> <p>Quelle ont été les répercussions du projet sur les marchés locaux pour les biens et les services essentiels ?</p> <p>Où se trouvaient les marchés où l'argent était dépensé et dans quelle mesure étaient-ils accessibles ?</p> <p>Comment les ménages décidaient-ils de la manière d'employer l'argent et existait-il des tensions entre les hommes et les femmes ou entre les générations ?</p> <p>Quels ont été les effets du projet d'aide monétaire sur les systèmes communautaires d'auto-assistance traditionnels ?</p> <p>Comment le projet d'aide monétaire a-t-il influencé la dette locale et les marchés de crédit ?</p>	<p>Groupes de discussion avec les personnes et les comités impliqués dans la mise en œuvre.</p> <p>Importance des transferts en tant qu'élément du revenu des ménages</p> <p>Classement des sources de revenus, y compris de la subvention</p> <p>Distance jusqu'au marché</p> <p>Temps nécessaire pour acheter des marchandises</p> <p>Focalisation sur les groupes potentiellement vulnérables comme les personnes âgées</p> <p>Entretiens séparés avec les hommes et les femmes</p> <p>Entretiens avec les ménages ayant reçu de l'argent dans le cadre du projet</p> <p>Discussions entre les informateurs clés et les commerçants locaux dans les communautés et avec les autorités locales</p>

Tableau 13 (suite)

Questions	Méthodes/Indicateurs
<i>Impact (suite)</i>	
	Utilisation de l'argent pour rembourser des dettes Influence du projet d'aide monétaire sur la volonté de rembourser des dettes Entretiens avec les prêteurs
<i>Efficacité</i>	
Les personnes ont-elles reçu la bonne somme d'argent ? Les distributions ont-elles été rapides et efficaces ? Comment les personnes ont-elles dépensé leur argent ? L'argent a-t-il été distribué et dépensé de manière sûre ? Quels coûts ont été à la charge du bénéficiaire dans la réception et l'utilisation de l'argent ? Les bénéficiaires ont-ils trouvé les montants justes et équitables ? A-t-on constaté des abus et des malhonnêtetés de la part du personnel de l'organisation, des élites locales ou des autorités impliquées dans le ciblage ou la distribution ? Existe-t-il des preuves d'utilisation à caractère antisocial ?	Discussions entre les informateurs clés et les commerçants locaux dans les communautés et avec les autorités locales Délais d'attente sur les sites de distribution. Accessibilité du mécanisme de transfert. Distances et coûts de déplacement pour se rendre au point de distribution. Groupes de discussion avec les membres de la communauté et des comités villageois de secours/développement Analyse des incidents de sécurité. Entretiens approfondis avec les ménages bénéficiaires Documentation Suivi indépendant, triangulation avec les informateurs clés comme par exemple les enseignants et le personnel de santé.
<i>Efficacité et rapport coût/efficacité</i>	
Les systèmes de distribution utilisés pour les paiements ont-ils été efficaces et appropriés ? L'organisation est-elle suffisamment compétente pour gérer efficacement le projet ? Quels étaient les frais et contraintes de gestion dans la mise en œuvre du projet ? Quel a été le coût total du projet par bénéficiaire ? Quels ont été les coûts externes à la charge du bénéficiaire ? Quel a été le coût total de projets d'aide en nature comparables par bénéficiaire ?	Discussions entre les informateurs clés et le personnel du programme et des services financiers Groupes de discussion avec l'équipe du programme Évaluation des qualifications et de l'expérience du personnel clé. Groupes de discussion avec des membres de la communauté et des comités villageois de secours/développement Entretiens approfondis avec les ménages bénéficiaires de l'aide monétaire dans le cadre du projet Documentation sur le programme
<i>Objectifs sectoriels</i>	
L'argent a-t-il répondu à certains objectifs comme les abris, le rétablissement des moyens de subsistance ou la sécurité alimentaire ?	Nombre d'habitations construites Proportion des subventions consacrées à la construction d'abris Revenus générés par les investissements Cheptel Proportion des besoins alimentaires du ménage satisfaits grâce à l'aide monétaire Types de denrées alimentaires achetées et impact sur la diversité du régime alimentaire Impact sur les stratégies de survie négatives

5.1.1 Suivi des marchés

L'objectif du suivi des prix vise à déterminer si les bénéficiaires des transferts monétaires peuvent acheter le panier de biens et services que les transferts doivent leur permettre d'acheter et si ces transferts peuvent entraîner la hausse des prix de certaines marchandises (ou si une inflation se produit indépendamment du programme). Si de bonnes analyses du marché ont été réalisées pendant la phase d'évaluation, elles devraient pouvoir servir de référence pour le suivi, et permettre d'évaluer si les hypothèses concernant l'impact sur les marchés sont exactes.

La première étape consiste à déterminer si d'autres organisations sont déjà en train de surveiller les prix. Si c'est le cas ces informations sont probablement déjà disponibles. Si ce n'est pas le cas, l'organisation doit contrôler les prix des produits de première nécessité (à savoir ceux ayant servi à établir le montant du transfert et toute autre priorité en matière de dépenses figurant dans les évaluations et le suivi). Les données doivent généralement être collectées tous les quinze jours ou tous les mois, mais les organisations peuvent contrôler les prix peu de temps après une distribution d'argent puis quelques jours plus tard, pour établir des impacts temporaires. Quelques conseils sur la collecte des prix :⁸¹

- Les prix doivent provenir de différents secteurs du marché ou de différents marchés.
- Les prix peuvent être collectés chaque semaine en cas d'extrême instabilité. En général l'instabilité du marché n'est pas un problème et les prix peuvent être recueillis une fois par mois.
- Les marchandises étant soumises à un prix plafonné (prix maximum) ou à toute autre forme de réglementation gouvernementale doivent être identifiées et leurs prix doivent être contrôlés (le cas échéant).
- Dans le cadre de chaque étude de marché, recueillir les prix de la même liste d'articles. Cela permettra de comparer les données d'un mois sur l'autre. Cela est d'autant plus important si le transfert monétaire est lié à l'inflation.
- Pour chaque marchandise contrôlée, utiliser la variété ou la qualité qui a le plus de chances d'être achetée par les bénéficiaires.
- La disponibilité des principaux produits de base peut être consignée à l'aide d'une échelle prédéfinie (ex : 0 pour « pénurie », 1 pour « en petites quantités », 2 pour « en quantités normales » et 3 pour « en quantités supérieures à la normale »).
- Si les marchandises ne sont pas disponibles en quantités suffisantes, l'organisation doit alors tâcher d'en comprendre les raisons et trouver des solutions possibles, par exemple en travaillant en collaboration avec les commerçants pour garantir l'approvisionnement ou en fournissant certains biens en nature. En cas d'arrivée de nouveaux produits sur le marché, les commerçants seront capables d'expliquer si cela est dû à l'intervention ou lié à d'autres facteurs, comme la disponibilité saisonnière. Le suivi doit également tenir compte de la qualité des produits. Ceci est possible en discutant avec les acheteurs ou en examinant physiquement les articles.

Les projets de transfert monétaire peuvent parfois avoir un impact sur les marchés locaux pour les dettes et les crédits si les bénéficiaires utilisent les transferts monétaires pour rembourser leurs dettes ou si l'argent a des répercussions sur

⁸¹ ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

l'attitude des gens à l'égard du remboursement des prêts de micro-financement. Il est possible de suivre ces questions en demandant aux bénéficiaires s'ils remboursent des prêts avec une partie de l'aide en argent reçue ou en parlant avec les institutions de micro-financement et aux autres prêteurs locaux.

Tableau 14 : suivi de l'impact du projet sur les commerçants et les marchés

Question (d'ordre générale)	Questions
Offre	Les commerçants peuvent-ils toujours répondre à la demande ? Les clients ont-ils été incapables d'acheter certains articles à cause de la pénurie ? Si c'est le cas, pendant combien de temps et pourquoi ces articles étaient-ils en nombre insuffisant (problèmes de transport, pénurie au niveau régional, restrictions imposées par le gouvernement, demande supérieure à la normale) ? Cette pénurie est-elle 'normale' pour cette période de l'année ? Quels étaient les articles qui faisaient défaut ?
Demande	Comment le nombre de clients a-t-il évolué? Quantifier si possible (la tendance est suffisante). Comment le niveau d'activité des commerçants a-t-il évolué ? Quantifier si possible (la tendance est suffisante). Pour quels articles la demande a-t-elle exceptionnellement augmenté/baissé (le cas échéant) ? Les commerçants ont-ils pu expliquer les raisons de ces changements (le cas échéant) ?
Prix	Comment les commerçants évalueraient-ils la situation actuelle en matière de prix ? Ont-ils augmenté le prix de certains articles par rapport à la normale ? Si c'est le cas, pour quelles raisons et pour quels articles ?
Concurrence	Comment le nombre de commerçants sur le marché a-t-il évolué? (quantifier et comparer les chiffres avec les données de référence) ? Quelles ont été les répercussions sur le marché (prix, tensions, activité) ? Les nouveaux commerçants qui ont fait leur apparition (le cas échéant) vont-ils rester sur le marché ou partiront-ils à la fin du projet ?
Impact	Comment les commerçants considèrent-ils l'impact du programme sur leur activité ?

Source: Adaptée d'ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

5.1.2 Suivi des questions sociales

L'une des principales préoccupations concernant l'argent est qu'il soit dépensé de manière antisociale, on entend souvent par là, qu'il servira à acheter des cigarettes et de l'alcool. Le concept de l'utilisation à caractère antisocial est problématique car il implique un jugement moral de la part du donateur sur ce qui constitue ou non un caractère antisocial. Cela n'a rien d'exceptionnel pour les projets de transfert monétaire ; les personnes peuvent être 'antisociales' avec toutes les formes d'aide, en vendant les aides et en utilisant l'argent à de telles fins, ou en utilisant des revenus qui auraient pu être destinés à satisfaire des besoins que l'aide venait compléter.

Il est généralement difficile de déceler les utilisations à caractère antisocial au cours d'un suivi standard. Les bénéficiaires sont intrinsèquement peu enclins

à avouer à une personne chargée du suivi pour le compte d'une organisation humanitaire qu'ils ont dépensé une partie du transfert monétaire en alcool, en cigarettes ou en armes. Mais un large éventail de méthodologies peut permettre de contourner ces problèmes. Ces dernières peuvent comporter une triangulation plus étendue par le biais de discussions avec des acteurs de différents horizons au sein des communautés et un suivi et une évaluation plus indépendants. Mais il est préférable que les spécialistes chargés du suivi ou les auditeurs indépendants soient des locaux, disposent d'une connaissance approfondie des contextes locaux et possèdent la capacité de dépasser le cadre des interventions conventionnelles. Ce genre de compétences est difficile à trouver, en partie à cause des délais imposés. SDC a confié la sous-traitance du suivi à des organisations indépendantes locales afin d'encourager les bénéficiaires à exprimer librement leurs inquiétudes, et, selon l'organisation, ce procédé semble bien fonctionner. Le suivi réalisé par certaines organisations a également recherché d'autres types de dépenses. En Somalie, par exemple, une équipe chargée du suivi après la distribution a interrogé des marchands de caat afin de vérifier si les ventes avaient augmenté après une distribution d'argent. Les communautés peuvent également posséder leurs propres systèmes de vérification des mauvaises utilisations de l'aide. Au Lesotho, les filles d'une famille sont allées trouver le chef de leur village lorsque leur père est allé chercher le transfert monétaire et ne l'a pas partagé avec elles ; le chef est intervenu pour qu'il partage l'argent.⁸²

Comme toutes les formes d'aide, les transferts monétaires peuvent avoir des répercussions sur les stratégies d'entraide locales, les relations entre les hommes et les femmes du ménage, les relations intergénérationnelles et les relations au sein d'une communauté. Il faut alors utiliser les approches qualitatives comme les entretiens individuels et les groupes de discussion pour déterminer si le projet peut avoir une telle incidence, pour le meilleur ou pour le pire. Les équipes chargées du suivi doivent faire preuve de tact et saisir le caractère délicat de ces questions. Elles doivent aussi comprendre des intervenantes pour que les femmes bénéficiaires soient plus à l'aise et plus disposées à aborder ce type de questions.

5.1.3 Suivi de l'efficacité et de l'efficience

L'efficacité et l'efficience doivent aussi être surveillées. Là encore, plusieurs questions, telles que les délais d'attente et les distances à parcourir jusqu'aux points de distribution, ne sont pas spécifiques à l'argent et doivent faire partie des bonnes pratiques en général. Les questions spécifiques liées à l'argent sont :

- De savoir si le mécanisme de distribution choisi est accessible à l'ensemble des bénéficiaires ; ces derniers ont-ils accès aux comptes bancaires, par exemple ?
- De savoir si certaines des aides accordées ne sont pas frauduleusement détournées par les élites locales ou les parties belligérantes par des moyens tels que 'la fiscalité informelle'.

⁸² Slater et Mphale, *Cash Transfers, Gender and Generational Relations*.

- Les risques en matière de protection ou de sécurité impliqués dans la distribution et la manière de dépenser l'argent.
- La rentabilité de l'argent par rapport aux alternatives en nature.

Il est impossible de donner des critères de référence qui soient applicables dans tous les contextes, mais il serait utile que les organisations se positionnent par rapport à d'autres organisations distribuant elles-aussi de l'argent dans des contextes identiques ou similaires, et par rapport à des programmes d'aide en nature comparables. Il serait alors possible, par exemple, de comparer la proportion du budget total du projet distribué directement aux bénéficiaires, ou les délais d'attente et les trajets jusqu'aux points de distribution. Il faut surveiller le rapport coût-efficacité par rapport aux alternatives en nature pour chercher à garantir que l'argent reste une solution rentable et que les hypothèses émises au cours de l'évaluation et des phases de conception du projet continueront de s'appliquer. Si les prix du marché local augmentent plus rapidement que ceux du marché régional ou international, ou si l'on constate de fortes fluctuations des taux de change, il serait alors plus rentable de passer aux distributions en nature.

Tout comme pour l'utilisation à caractère antisocial, il est difficile d'appréhender la corruption avec les méthodes de suivi classiques. Là encore, il faut recouper différentes méthodes, comme de consulter à parts égales les non-bénéficiaires, les bénéficiaires et les autres informateurs clés (enseignants, commerçants, professionnels locaux de la santé) et avoir recours à des spécialistes du suivi qui travaillent indépendamment, n'ont pas participé à la mise en œuvre et comprennent bien l'économie politique locale.

Certains projets de transfert monétaire ont tenté de contrôler et de mesurer l'effet multiplicateur d'une injection de liquidités – l'impact de l'argent sur le spectre élargi de l'économie locale en observant les personnes dépensant leur argent dans l'achat de produits et de services locaux, et les personnes bénéficiant de l'impact de l'aide même si elles n'ont pas reçu directement d'argent, comme par exemple les commerçants locaux. Avec un modèle de matrice de comptabilité sociale, Concern a pu calculer les chiffres multiplicateurs pour des projets au Zimbabwe et au Malawi. Au Zimbabwe, les transferts monétaires ont eu des effets multiplicateurs sur l'économie locale supérieurs à ceux de l'aide alimentaire en nature (2,57 pour l'argent et 1,67 pour l'aide alimentaire).⁸³ Les bénéficiaires ont dépensé une partie de leurs revenus dans l'achat de marchandises provenant d'ailleurs (comme par exemple les intrants agricoles), mais une partie a été dépensée localement chez d'autres fermiers et commerçants. Les bénéficiaires ont été également plus enclins à payer les frais de scolarité et les cotisations de santé et à faire appel à d'autres services locaux. Etant donné que les marchés sont très localisés, ces avantages ont été très importants.

5.2 Evaluation

Pour de nombreuses organisations, la nouveauté des transferts monétaires signifie que les projets font souvent l'objet d'une évaluation minutieuse.

83 C. Staunton, *Hard Cash in Hard Times: A Social Accounting Matrix Multiplier Analysis of Cash Transfers and Food Aid in Zimbabwe*, Université de Dublin, 2010.

Une évaluation vise à examiner un programme ou une intervention pour en tirer des enseignements permettant d'améliorer les politiques et la pratique et d'accroître la responsabilisation.⁸⁴ Comme pour le suivi, les éléments de base des bonnes pratiques en matière d'évaluation sont les mêmes pour les transferts monétaires que pour les autres types de projets.⁸⁵ Les failles principales du système humanitaire international liées à l'évaluation de l'impact et au choix des interventions en fonction de leur efficacité et de leur efficacité s'appliquent également aux projets de transfert monétaire.⁸⁶

Le tableau 13 propose une liste de questions visant à évaluer les projets d'aide monétaire. D'autres questions sectorielles devront probablement être ajoutées aux projets présentant des objectifs particuliers en termes d'abris, de moyens de subsistance et de sécurité alimentaire. Nombre de ces questions peuvent également être incluses dans le suivi régulier du projet. Un suivi sérieux du projet constituera une base solide pour l'évaluation du projet.

Encadré 31 : Évaluation du programme de relèvement des moyens de subsistance après une situation d'urgence fondée sur des dons en espèces dans le District d'Isiolo, au Kenya

L'évaluation a été réalisée sept mois après la distribution monétaire. Elle visait à voir l'impact qu'avait eu l'argent, notamment sur les enfants. L'objectif était le réapprovisionnement, mais l'apport d'argent signifiait que d'autres achats pouvaient avoir été privilégiés. L'évaluation a exploré les questions suivantes :

- La pertinence du projet pour la situation prévalant à l'époque.
- Dans quelle mesure le programme était conforme aux bonnes pratiques à la fois en tant que programme de transfert monétaire et programme d'intervention pour le réapprovisionnement.
- L'étendue et la précision du ciblage.
- La perception de l'équité du programme.
- L'utilisation qui a été faite de l'argent.
- Si et comment les dépenses se sont traduites en avantages pour les enfants, comme la scolarisation et la charge de travail* des enfants.
- Quel a été l'impact du projet sur la communauté élargie comprenant les non-bénéficiaires et les négociants en bétail.
- Les effets durables/à long-terme probables de l'intervention.
- La rentabilité du programme.
- La cohérence avec d'autres interventions.

Source: M. O'Donnell, *Project Evaluation: Cash-Based Emergency Livelihood Recovery Programme*, Save the Children Canada, 2007.

84 Beck, *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria*.

85 *Ibid.*; Hallam, *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*; Projet Sphère, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*.

86 C. Hofmann et al., *Measuring the Impact of Humanitarian Aid: A Review of Current Practice*, HPG Report 17 (Londres: ODI, 2004).

Comme pour le suivi, l'évaluation des projets monétaires présente des difficultés particulières sachant que les bénéficiaires peuvent choisir de dépenser l'argent reçu de manières très différentes. Les évaluations doivent donc examiner si l'argent a atteint les objectifs particuliers du projet (ex : stimuler la consommation de denrées alimentaires, la reconstruction d'abris) mais aussi tenir compte des incidences plus larges du projet, qu'elles aient été prévues ou non.

Si plusieurs organisations mettent en oeuvre des projets de transferts monétaires dans les mêmes contextes d'urgence, il pourrait être possible pour elles de mener conjointement des évaluations comparant les différentes approches de transfert monétaire, ainsi que d'autres formes d'apprentissage comme les évaluations par les pairs et les détachements de personnel. Lorsque l'argent est l'un des nombreux instruments utilisé dans un secteur comme l'aide alimentaire ou les abris, il pourrait être possible d'évaluer le caractère utile et approprié de l'argent par rapport à un éventail plus large d'interventions.

Encadré 32: Méthode d'évaluation d'un projet "Argent-contre-Travail" au Kenya

L'évaluation d'un projet allemand d'"Argent-contre-Travail" mis en oeuvre par Agro-Action en 2009–2010 dans le District de Mwingi au Kenya reposait sur quatre thèmes : le processus (la manière dont fonctionnait le projet); l'utilisation de l'argent ; les changements des moyens d'existence pendant la durée du projet et la contribution du projet à ces changements ; et la pérennité des acquis. On a organisé douze de groupes de discussion auxquels ont participé 75 hommes et femmes au total. Pour vérifier l'hypothèse selon laquelle il existe une différence dans l'impact perçu en fonction du montant d'argent gagné par un ménage, les sites ont été regroupés selon les revenus (faibles ou élevés) des ménages.

Afin d'obtenir une évaluation quantitative de l'impact, des méthodes de classement et d'empilement ont été utilisées. Afin d'évaluer l'avis des bénéficiaires sur les différents aspects du processus, on a demandé aux participants aux groupes de discussion de 'voter' pour préciser s'ils étaient d'accord ou non (et dans quelle mesure) avec les différentes propositions relatives au problème en question. Dans le cadre de ce 'vote', chaque participant devait placer un caillou dans l'une de cinq boîtes étiquetées 'tout à fait d'accord', 'd'accord', 'ne sait pas/sans opinion', 'pas d'accord' et 'pas du tout d'accord'.

On a rassemblé les données sur l'utilisation de l'argent en demandant aux informateurs de diviser 100 haricots en différentes piles représentant différentes dépenses. On a évalué cinq domaines d'impact : la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire, et la possession d'actifs et l'estime de soi.

(suite page suivante)

Encadré 32 (suite)

Pendant toute la durée du projet, on a mesuré les changements survenus dans chacun d'entre eux en demandant aux personnes consultées d'ajouter ou d'enlever un caillou à partir d'une base nominale de 'pré-intervention' de dix cailloux. On leur a ensuite demandé de donner les raisons des changements effectués en répartissant dix cailloux proportionnellement dans six boîtes représentant les différentes raisons des changements de circonstances (ACT, aide alimentaire du PAM, travail précaire, revenus de petits boulots, précipitations et autres). Une meilleure sécurité alimentaire due à ACT et à des précipitations, par exemple, serait indiquée en ajoutant au moins un caillou sur les dix, puis en plaçant dix autres cailloux proportionnellement dans les boîtes intitulées 'ACT' et 'Précipitations' en fonction de leur contribution à l'amélioration. Les perceptions de la durabilité ont été quantifiées en demandant aux participants d'ajouter des cailloux sur une base nominale de « pré-projet » de dix cailloux. On leur a demandé de refaire l'exercice deux fois : une fois pour la fin du projet et une fois sur ce que sera, selon eux, leur situation en mai 2011 – par exemple, une série de notes comme 10, 13, 15 représenterait une amélioration progressive dans la perception de la condition d'un ménage.

Les points faibles de cette approche sont la préférence pour la 'tendance centrale' et 'effet d'acquiescence'. En premier lieu, les participants ont tenté d'éviter de donner des réponses extrêmes. En second lieu, ils ont eu tendance à décrire le sujet en question sous un angle plus favorable. Il peut aussi y avoir une tendance au 'consensus', sachant que certains membres du groupe moins assurés ont eu tendance à donner les mêmes réponses que les participants les plus dominants. Il est donc important de constituer des groupes de six membres maximum, et de garantir un équilibre hommes/femmes au sein des groupes.

Source: M. Brewin, *Evaluation of Cash Component of German Agro-Action Project: Mitigation of Drought Impact through WASH and Cash for Work in Highly Affected ASAL Areas of Eastern Kenya*, German Agro-Action et USAID, 2010.

Chapitre 6

Les coupons

Ce chapitre examine les questions liées aux programmes utilisant des coupons. Les chapitres précédents s'appliquent aussi bien aux coupons qu'aux autres formes d'interventions monétaires. Par exemple, la fixation des objectifs, le montant des transferts et le ciblage sont les mêmes pour les coupons que pour les transferts monétaires inconditionnels. Ce chapitre doit donc être considéré comme venant compléter les sections précédentes plutôt que comme un examen individuel des programmes de coupons.

Les coupons peuvent se présenter sous la forme de bons, de jetons ou de cartes électroniques permettant aux bénéficiaires d'accéder aux marchandises/produits de base. Les projets ayant recours aux coupons cherchent à accroître l'accès à une sélection spécifique de biens et atteindre les objectifs fixés. Les coupons peuvent fonctionner comme l'argent, à savoir que les bénéficiaires peuvent les échanger contre des produits de base dans les magasins participants, ou qu'ils peuvent les échanger contre des biens et des services spécifiques, comme les frais de scolarité ou des quantités de nourriture préalablement déterminées. Les coupons peuvent avoir une valeur monétaire (coupons Espèces) ou peuvent être échangés contre des produits de base (coupons Marchandises). Les vendeurs, commerçants et autres participants au programme échangent les coupons contre de l'argent ou contre un chèque remis par l'organisation ou un partenaire. En théorie, les coupons permettent d'acheter tout ce que l'argent peut acheter, et peuvent donc être facilement utilisés dans tous les secteurs. En pratique toutefois, les interventions sous forme de coupons ont tendance à se concentrer sur des secteurs spécifiques, notamment les intrants agricoles et les denrées alimentaires.

Les organisations humanitaires ont été les premières à utiliser les coupons comme alternatives aux distributions en nature, par le biais, par exemple, de 'foires aux semences', où les bénéficiaires peuvent échanger leurs coupons contre les semences des vendeurs locaux. Les programmes de coupons ont depuis bénéficié d'une conception et d'une mise en œuvre plus sophistiquées. Les programmes de sécurité alimentaire comportant des objectifs en matière de nutrition ont eu recours aux coupons pour augmenter l'accès à certains aliments riches en nutriments comme la viande, les produits laitiers, les fruits et les légumes. Les coupons ont également été utilisés dans le cadre de programmes de construction d'abris pour procurer des matériaux de réparation ou de construction, et pour améliorer l'accès aux services de base, y compris l'éducation et l'eau (cf Chapitre 1.3 sur les 'Transferts monétaires et les interventions sectorielles').

6.1 Quand utiliser les coupons

La décision d'utiliser les coupons doit reposer sur une évaluation des besoins et une analyse de l'intervention, comme le décrit le chapitre 2. Les coupons sont utilisés lorsque l'organisation souhaite restreindre les achats afin d'atteindre les objectifs spécifiques du projet, ou pour des raisons de sécurité liées à la distribution des espèces. Si l'on décide d'utiliser des coupons, il faut pouvoir répondre correctement à la question suivante : 'Pourquoi le programme veut-il restreindre le choix des bénéficiaires ?'. Car après tout, la flexibilité est l'un des principaux avantages des interventions monétaires. Cela pourrait s'expliquer par:

- L'objectif du projet : il existe un besoin évident d'intervention dans un ou plusieurs secteurs particuliers et ce besoin pourrait être satisfait au mieux en augmentant l'accès à certains biens et services spécifiques (ex : matériaux de construction d'abris, denrées alimentaires).
- La sécurité : il existe des raisons de craindre les vols lors du transport et de la distribution des espèces, autant pour les personnes chargées de la distribution que pour les bénéficiaires.
- L'acceptabilité politique : les autorités du pays acceptent beaucoup plus facilement les interventions sous forme de coupons que les interventions monétaires.
- Le mandat de l'organisation et/ou les restrictions appliquées par les donateurs : ce ne sont pas de bonnes raisons pour limiter le choix des bénéficiaires, mais elles peuvent toutefois influencer la programmation des projets.

Idéalement, les préférences des bénéficiaires du programme devraient être prises en compte, mais expliquer le fonctionnement des systèmes de coupons, y compris leurs avantages et inconvénients, n'est pas une tâche facile. Il est possible de passer ensuite à la question des préférences, et de se baser sur les informations de projets similaires dans le secteur. Mais cette solution demeure imparfaite car les bénéficiaires risquent d'avoir un parti pris pour l'intervention dont ils ont bénéficié.

Les conditions de base qui doivent être mises en place sont les mêmes que pour les interventions monétaires : marché efficace, disponibilité des produits de première nécessité, acceptation de la part des autorités du pays hôte et capacité de traiter les risques d'inflation. Les programmes de coupons exercent cependant souvent davantage de contrôle sur la demande que les transferts monétaires. Des contrats doivent être conclus avec les vendeurs stipulant qu'ils disposent de stocks minimum leur permettant d'assurer des quantités suffisantes pour certaines marchandises. Le projet peut aussi démarrer à petite échelle afin de convaincre les vendeurs que les marchandises qu'ils ont en stock seront achetées. Quel que soit le système choisi, les produits et les services prioritaires identifiés dans les évaluations et ceux qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs du projet doivent être mis à disposition par les commerçants. Si ce n'est pas le cas, les coupons ne sont alors pas la meilleure façon de procéder.

Généralement, les coupons représentent une charge administrative supérieure à celle des transferts monétaires, et pas simplement parce qu'il faut imprimer les bouts de papier. Les coupons nécessitent du temps pour impliquer les commerçants et sensibiliser les bénéficiaires à la manière dont le système fonctionne. Du fait que les bénéficiaires sont limités à certains commerçants et sont susceptibles d'être limités à certains produits, un solide suivi est nécessaire pour veiller à ce que les commerçants n'augmentent pas leurs prix et que la gamme complète de produits pouvant être achetée avec des coupons soit toujours disponible. Des contrats et systèmes, déterminés avec les services financiers et administratifs du programme doivent également être mis en place pour rétribuer les commerçants. À l'instar de l'aide en nature, les programmes de coupons peuvent ne pas satisfaire les besoins prioritaires de la population s'ils sont limités à certains produits et services.

6.2 Coupons "Espèces" ou "Marchandises"

Les coupons se présentent sous deux formes principales. La première, et la plus courante, est le coupon permettant à son titulaire d'acheter des biens d'une valeur monétaire équivalente à celle inscrite sur le coupon. Le bénéficiaire peut réaliser des achats dans tous les magasins participant au programme, ou dans les 'foires' organisées par l'organisation. On les appelle parfois des 'Coupons Espèces'. L'organisation peut établir des restrictions sur les marchandises pouvant être achetées. Sinon les coupons possèdent la même fonction que l'argent.

Encadré 33: coupons pour les moutures au Darfour et au Tchad

Les déplacements massifs causés par les conflits ont mené à une action humanitaire à grande échelle au Darfour, principalement sous la forme de distributions en nature. Ayant remarqué que les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui avaient reçu des rations alimentaires, avaient vendu ou troqué une partie de leurs rations pour moudre des céréales, ACF a distribué des coupons à 20 781 ménages bénéficiaires de rations, qui ont pu les utiliser pour moudre leurs céréales dans les machines des camps. Chaque coupon valait 1 USD, et chaque ménage a pu recevoir jusqu'à 8 coupons par mois, en fonction du nombre de personnes qui composait le ménage. La décision d'utiliser des coupons plutôt que de distribuer directement de l'argent reposait principalement sur des raisons de sécurité.

ACF a utilisé une approche similaire au Tchad en 2009. Les ménages payaient entre 700 et 900 CFA pour moudre 12 kg de céréales ou offraient la moitié des céréales moulues comme paiement. ACF a distribué à presque 3 000 ménages des coupons permettant de couvrir les trois quarts des coûts de la mouture. Le suivi et l'analyse ont évalué que cette aide avait réduit les ventes ou les échanges de l'aide alimentaire et que l'aide alimentaire 'épargnée' était partagée avec les amis et les voisins. Certains coupons ont été vendus pour satisfaire d'autres besoins, leur impression a coûté très cher et un cas de fraude a été constaté car plus de coupons ont été payés que distribués.

Sources: ACF, *Second Season Seed Fairs 2008: Post Distribution Monitoring Report Gulu and Amuru Districts*, 2008; ACF, *Rapport de Capitalisation Distribution des Coupons des Mouture (Dogdoré, Tchad)*, 2010.

La seconde forme est le coupon 'Marchandises', échangeable contre une quantité déterminée de certains biens ou services. Le coupon peut être échangé contre un seul produit (ex : 5 kg de maïs), un service (ex : la mouture de 5 kg de maïs ; les frais de scolarité), ou un panier déterminé de plusieurs articles. Les coupons 'Marchandises' n'offrent pas aux bénéficiaires de flexibilité autre peut-être que celle de choisir le lieu où ils achèteront les biens et services. Ils sont par conséquent similaires aux distributions en nature. Sachant qu'ils sont destinés à un montant déterminé de marchandises, leur valeur n'est pas érodée par l'inflation. Les coupons 'Marchandises' sont appropriés lorsque les évaluations indiquent que les bénéficiaires dépensent toujours leur argent dans certains produits ou services de base, comme par exemple la mouture d'aliments ou les frais de scolarité.

6.3 Conception du coupon

Lorsque les organisations utilisent des coupons en papier, ces derniers doivent être faciles à utiliser par les bénéficiaires et difficiles à reproduire. On peut trouver des échantillons de coupons dans les lignes directrices d'ACF et de nombreuses organisations disposent maintenant de leurs propres modèles de coupons. Nous conseillons aux organisations de suivre ces quelques conseils pratiques :⁸⁷

- Langue locale : les coupons doivent être traduits dans la langue locale.
- Valeur : les valeurs des coupons doivent être suffisamment flexibles pour permettre aux bénéficiaires de réaliser de plus petits achats. Les programmes utilisent souvent une combinaison de différentes valeurs.
- Validité : la période de validité doit être indiquée sur le coupon. Cela peut ne pas s'appliquer aux foires où le coupon n'est valable que pour la journée.
- Numéros de série : ils sont utilisés dans le système de suivi et de contrôle de la distribution/du rachat des coupons.
- Couleurs : si plusieurs foires ou distributions de coupons sont prévues, des coupons de différentes couleurs peuvent être utilisés pour différents jours, afin d'empêcher de les recycler. Les couleurs peuvent également représenter différentes valeurs.
- Prévention des fraudes : des mesures doivent être prises pour empêcher de reproduire trop facilement les coupons, comme par exemple l'impression sur un papier spécial, apposer un tampon juste avant la distribution et ne pas les imprimer avec les ordinateurs/imprimantes de l'organisation.

6.4 Coupons rachetables dans les magasins locaux et chez les commerçants

Si les critères généraux pour les interventions monétaires sont en place (ex : le marché fonctionne correctement et est réactif), les bénéficiaires devraient pouvoir utiliser facilement les coupons et l'argent dans les magasins existants. L'expérience indique que les commerçants sont généralement enclins à accepter les coupons s'ils ont confiance dans le système de rachat et si le paiement est rapide, sachant qu'en acceptant les coupons ils augmenteront leur activité.

⁸⁷ ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

Il n'existe pas de critères solides et rapides sur le nombre de commerçants qui devrait participer à un programme de coupons, ou sur les conditions qu'ils doivent remplir afin d'y participer.⁸⁸ En théorie, les programmes de coupons devraient être ouverts à tous les commerçants désirant y participer et possédant (ou pouvant posséder) en stock les marchandises couvertes par le coupon. En pratique, les organisations ont tendance à choisir des commerçants chez qui les bénéficiaires peuvent facilement se rendre, et limitent le nombre de commerçants si celui-ci devient ingérable pour des raisons administratives. On peut aussi décider d'exclure des commerçants ne remplissant pas certaines conditions, comme par exemple la qualité des produits. Le personnel du programme doit travailler en concertation avec ses collègues des services administratifs, logistiques et financiers pour élaborer des critères de sélection.

Les petits commerçants risquent de ne pas avoir autant de marchandises en stock ou de capacité financière que leurs collègues plus importants, mais les programmes de coupons disposent d'un potentiel important pour aider les petits commerces et ne les exclut pas automatiquement en raison de leur taille. Le point important est de savoir si l'ensemble des commerçants peut répondre à la demande. On peut également encourager les petits commerçants à constituer un effort collectif, et alléger de ce fait les charges administratives pour l'organisation. Comme dans toutes les procédures d'appel d'offres, le processus de sélection doit être transparent et doit éviter tout favoritisme.

Encadré 34: les coupons Oxfam pour les ménages touchés par les inondations dans les zones rurales du Pakistan

Après les inondations de 2010 au Pakistan, Oxfam a distribué des coupons à 13 000 ménages, que ces derniers pouvaient échanger contre des produits chez les commerçants participants. Etant donné qu'Oxfam et ses programmes de coupons étaient nouveaux dans la région, il a fallu un certain temps pour gagner la confiance des commerçants. Dès que les premiers commerçants participant au programme ont été payés, de nombreux autres se sont joints au projet. Le programme a également recruté des bénévoles pour aider les commerçants à traiter les coupons.

Un peu plus de la moitié des coupons a été dépensée en nourriture ; le reste a servi à l'achat de vêtements, d'ustensiles de cuisine et d'autres articles. Les hommes ont déclaré que s'ils avaient reçu de l'argent à la place des coupons, beaucoup auraient décidé de le garder pour eux, mais ils ont parlé sans problème des coupons à leurs femmes. Le suivi a montré que 42 % des personnes interrogées avaient affirmé que les femmes détenaient un pouvoir de décision dans la manière d'utiliser les coupons, et 30 % ont déclaré que les hommes et les femmes des ménages avaient pris les décisions ensemble. Les bénéficiaires ont signalé que l'argent leur aurait procuré davantage de possibilités, comme celles de rembourser des dettes ou d'acheter des produits moins chers que ceux proposés sur les marchés.

⁸⁸ Les informations contenues dans cette section viennent principalement d'ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

Encadré 35 : Les coupons du PAM en Syrie

En 2009, le PAM a mis en place un dispositif pilote de coupons électroniques comme alternative aux distributions alimentaires pour les Irakiens réfugiés en Syrie. Un système électronique a donc été utilisé pour gérer l'ensemble du processus de distribution, de rapports et de suivi. Ce système contenait des informations sur le profil démographique de chaque ménage, les dates d'échange des coupons ainsi que les produits et quantités échangés.

Des cartes SIM ont été distribuées aux bénéficiaires, qui ont alors reçu par texto un code PIN et le montant de l'aide en livres syriennes. Dans les magasins d'Etat participant, le vendeur n'avait qu'à saisir le code PIN et les achats du bénéficiaire dans un ordinateur connecté au serveur du PAM. Le PAM a équipé chaque magasin du matériel nécessaire, notamment des ordinateurs, des modems et des imprimantes. Chaque magasin devait être connecté au réseau du serveur du PAM. Le système comparait les données saisies lors de l'autorisation et délivrait automatiquement une facture électronique, signée par le bénéficiaire comme moyen de paiement. Le système envoyait alors un nouveau texto au bénéficiaire contenant le nouveau solde de son « compte » et son nouveau code PIN pour une prochaine utilisation. À la fin de chaque cycle, des factures électroniques étaient envoyées au PAM, qui recoupait les demandes avec les enregistrements contenus dans sa base de données et identifiait les éventuelles anomalies.

Le suivi a révélé que seulement 13 % des personnes auraient préféré recevoir de l'argent à la place des coupons, et qu'elles auraient préféré un plus grand choix de produits et des magasins de proximité (trois magasins ayant été choisis au départ n'ont pas pu à participer à cause de problèmes de connexion à l'Internet). Sur les 909 ménages participant, 381 demandes de renseignements et réclamations ont été envoyées au service d'assistance (helpdesk), la plupart concernant des problèmes de SMS. Les autres difficultés étaient les coûts de démarrage élevés et le besoin d'une alimentation électrique stable et d'une connexion à l'Internet.

Source: T. Elgnuindi 'New Technologies in Food Assistance: Electronic Vouchers for Iraqi Refugees in the Syrian Arab Republic', dans S. Omamo et al. (eds), *Revolution: From Food Aid to Food Assistance* (Rome: PAM, 2010).

S'ils n'y sont pas familiarisés, les commerçants peuvent se montrer sceptiques à l'égard du processus de coupons. Si la sécurité le permet, les organisations doivent fournir des informations détaillées sur le projet pour permettre aux commerçants de prendre une décision éclairée quant à leur participation (ex : la valeur des coupons, le nombre de participants et le calendrier de distribution). On peut même faire appel aux commerçants d'autres régions ayant participé à un programme de coupons pour qu'ils viennent témoigner et répondre aux éventuelles questions. Permettre à davantage de commerçants d'y participer pendant la durée de vie du projet garantit que les avantages de la participation seront partagés plus largement et encourage la concurrence positive.

Les organisations doivent signer avec les commerçants des contrats précisant les responsabilités de chaque partie. Ces contrats doivent stipuler les conditions

devant être remplies par les commerçants (ex : posséder en stock certains articles), le processus de remboursement, les sanctions prévues en cas de non respect du contrat et les questions spécifiques relatives au prix et à la qualité des produits. Les contrats doivent également établir clairement que le commerçant est tenu de vérifier l'authenticité du coupon.

Les commerçants doivent vendre les produits au prix 'normal', sauf s'ils ont conclu un autre accord avec l'organisation consistant à justifier tout surcoût subi par les commerçants dans le cadre du programme. Les organisations peuvent décider de fixer les prix avec les vendeurs – et les obliger à les afficher – afin d'éviter toute hausse des prix sur les articles des coupons. Il est impossible de fixer les prix pour les articles qui peuvent varier en terme de qualité (haricots, ustensiles de cuisine). Il est important de surveiller les prix dans le cadre d'un programme de coupons car les commerçants disposent d'un monopole collectif sur le commerce local.

Les projets utilisant les coupons dans des magasins peuvent adopter les mêmes mécanismes de distribution innovants que les interventions monétaire, à savoir les téléphones portables, les cartes à puces et les cartes de débit. En Syrie, le PAM a mis en place un système avec lequel les bénéficiaires ont reçu des codes PIN par SMS ; les propriétaires de magasins pouvaient se connecter sur le serveur du PAM afin d'obtenir des informations sur les droits des bénéficiaires et enregistrer leurs achats. Au Chili, un projet de construction d'abris de la Croix-Rouge a distribué des cartes de paiement contenant un crédit de 330 USD pouvant être uniquement utilisé pour acheter des matériaux de construction et des articles similaires dans certaines quincailleries (enseigne nationale).

6.5 Les foires aux coupons

Les organisations ayant recours aux interventions en coupons organisent souvent leurs propres marchés ou foires, où les vendeurs viennent vendre des produits que les bénéficiaires peuvent acheter avec leurs coupons. Les types de foires les plus courants vendent des intrants agricoles (foires aux semences ou foires agricoles). Les foires aux semences ont d'abord été créées comme alternative aux distributions de semences. La logique de ces foires est qu'elles exploitent les surplus disponibles localement, afin de faire profiter les bénéficiaires et les personnes disposant de semences en trop. Elles proposent aussi de nombreux avantages comme le renforcement des systèmes d'approvisionnement en semences, créent des effets multiplicateurs et rassemblent les communautés.⁸⁹ Les foires peuvent aussi constituer un forum où il est possible d'échanger des informations et elles représentent une manière de mettre en contact les bénéficiaires et les services techniques. Au Kenya, une évaluation des différentes activités liées aux coupons a constaté que les foires agricoles étaient le moyen de rachat de coupons préféré des bénéficiaires et des fournisseurs. Elles créent une ouverture à la concurrence, un échange d'informations entre les fermiers et les conseillers techniques, et elles

⁸⁹ T. Remington et al., 'Getting Off the Seeds and Tools Treadmill with CRS Seed Vouchers and Fairs', *Disasters*, vol. 26, no. 4, 2002.

facilitent le suivi de la distribution des intrants aux bénéficiaires.⁹⁰ Les foires ont été mises en œuvre pour les intrants agricoles, le bétail, les produits alimentaires et non alimentaires et les différentes combinaisons de ces produits.

Il y a différents moyens de choisir les vendeurs qui participeront à ces foires ; de la présélection d'un nombre limité de vendeurs issus de la zone couverte par le projet à l'autorisation à tous les vendeurs de venir y participer. En général, plus les vendeurs sont nombreux, plus il y a de choix pour les bénéficiaires. Une campagne de sensibilisation doit être menée afin de faire connaître ces foires aux vendeurs potentiels. Les organisations ont utilisé leur propre personnel, des affiches et des annonces à la radio pour transmettre des informations sur les foires. Si les foires sont un concept nouveau dans une région, le fait de commencer par organiser une foire plus réduite (ex : 100 à 200 ménages) peut renforcer la confiance des vendeurs dans le processus car ils peuvent comprendre le niveau de la demande de leurs produits. Il est également important de payer rapidement afin de gagner la confiance des vendeurs et de leur permettre de couvrir les frais associés à leur participation à ces foires.

Comme pour tous les systèmes de coupons, l'organisation doit définir les marchandises devant être vendues lors de ces foires. Ce choix doit reposer sur les objectifs du projet, qui à leur tour doivent être fondés sur les besoins des bénéficiaires. Les foires se concentrent souvent sur quelques produits de base (ex : semences/outils), mais certaines organisations ont étendu l'éventail des choix à un ou deux secteurs, pour pouvoir y inclure des services comme le paiement des frais de scolarité. Plus les organisations limitent les choix, moins l'aide est flexible. Ceci n'est donc réalisable que lorsque les organisations sont certaines que les besoins essentiels des bénéficiaires peuvent être satisfaits. Les prix peuvent être fixés, ou les bénéficiaires et les vendeurs peuvent négocier. En cas de fluctuations importantes dans la qualité et le type de produits disponibles, fixer les prix est souvent irréaliste.

Garantir l'offre et la qualité des produits dans les foires est un élément fondamental de leur organisation. La qualité peut être garantie par le personnel de l'organisation, les comités locaux et les services techniques de l'Etat (notamment pour les semences et les animaux) qui vérifient les marchandises arrivant sur la foire. Il est également possible de déterminer à l'avance le type précis de marchandises devant être stockées par les vendeurs mais cela risque de limiter les choix des bénéficiaires. L'offre est étroitement liée au nombre de vendeurs et à la quantité de marchandises qu'ils apportent. Comme mentionné précédemment, le fait d'organiser des foires de moindre envergure réduit la possibilité que l'offre soit insuffisante pour répondre aux besoins des bénéficiaires ; et davantage de vendeurs sont susceptibles d'y participer lorsqu'ils auront la certitude que ce système mérite qu'ils y consacrent leur temps et leur argent.

90 N. Nicholson, *Lessons Learned from the Post Election Violence Early Recovery Programme in Kenya 2008-09*, Commission Européenne, 2009.

Encadré 36 : Foires pour les articles non alimentaires en RDC

Début 2009, en RDC, l'UNICEF et ses partenaires ont organisé des foires proposant des produits non alimentaires ; cette opération s'adressait à plus de 450 000 personnes. En 2010, en RDC, près d'un tiers des besoins en produits non alimentaires étaient satisfaits par ces foires, ce qui indique un éloignement significatif de l'aide en nature. Lors de ces foires, les familles recevaient des coupons avec lesquels elles pouvaient acheter des produits de base, d'hygiène et de construction d'abris, des ustensiles ménagers, comme par exemple des outils et des pièces de bicyclettes. Dans le cadre de chaque foire, 500 à 600 ménages ont acheté des produits auprès d'environ 40 à 80 commerçants identifiés sur les marchés locaux et régionaux. Les foires proposent souvent des produits fabriqués localement comme des nattes, des pots, des meubles et des poêles. Les denrées alimentaires, semences, médicaments et métaux sont interdits. La gamme de produits disponibles permet aux familles d'adapter leur aide. Parmi les 1 688 familles observées lors d'une foire, on a pu remarquer l'achat de 800 combinaisons d'articles distinctes. Et même les familles ayant acheté les mêmes combinaisons d'articles avec leurs coupons n'ont pas dépensé les mêmes sommes. Le suivi a constaté que 95 % des bénéficiaires préféraient les foires aux distributions de kits d'articles non alimentaires.

De par l'insuffisance des infrastructures en RDC, le transport de grandes quantités de produits non alimentaires peut être lent et onéreux. Les vendeurs connaissant déjà bien le système des foires, peuvent se mobiliser pour y participer en moins d'une semaine. Initialement, l'UNICEF pensait qu'il serait difficile de convaincre les vendeurs de dépasser un certain périmètre autour de leur zone d'activités. Toutefois, l'attrait d'une clientèle potentielle sur une foire fait déplacer les vendeurs de très loin. Ces derniers ont fait preuve de créativité et d'ingéniosité pour transporter de grandes quantités de marchandises jusqu'aux foires, situées dans des lieux difficiles d'accès même pour les meilleures équipes de logistique des ONG ou de l'ONU. Les partenaires ont organisé des foires dans des endroits où il aurait presque été impossible, sur le plan logistique, de mobiliser du monde pour des distributions à grande échelle. En 2010, les partenaires de l'UNICEF ont versé jusqu'à 3,5 millions USD à des centaines de marchands locaux pour leur permettre de développer leurs capitaux, d'ouvrir de nouveaux magasins, d'engager du personnel supplémentaire et de contribuer au redressement du commerce local.

Le manuel de l'UNICEF sur les foires de produits non alimentaires comprend des outils adaptables couvrant tous les aspects de la planification et de la conception des foires, y compris les études de marché, l'identification des marchands, la sensibilisation, les négociations avec les associations professionnelles, les questions de gestion interne, l'égalité entre les sexes et la protection, le suivi et le travail avec les autorités locales.

Source: *UNICEF RDC 2010 Rapport annuel*, UNICEF, 2011. Voir aussi la section consacrée aux situations d'urgence en RDC de l'UNICEF, *The Non-Food Item (NFI)/Shelter Voucher Fair – Step by Step*, Note d'information, 2011.

6.6 Fraude

Les coupons sont essentiellement une monnaie d'échange, créés par les organisations et rachetés par les commerçants. Les risques de fraude doivent être pris en considération dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du programme. Comme cela a été traité dans les chapitres précédents, la conception des coupons doit obéir à des mesures de base visant à minimiser le risque de double emploi et de contrefaçon, en les imprimant, par exemple, sur un papier spécial, en incluant un numéro de série, et en veillant à restreindre au minimum le nombre de personnes connaissant leur processus de fabrication, en modifiant leur conception ou la couleur du papier en cas de distributions ou de foires multiples ou en les tamponnant avec un cachet d'une seule couleur juste avant leur distribution (ces opérations étant longues à effectuer elles sont généralement effectuées la journée/soirée précédant la distribution). Les commerçants doivent également être informés qu'aucun coupon falsifié ou recyclé ne sera remboursé. Il faut aborder ces questions avec les commerçants pour assurer qu'ils puissent vérifier l'authenticité des coupons, et comprendre les mesures instaurées pour empêcher la fraude.

Lorsqu'elles examinent les risques de fraude, les organisations ne doivent pas se concentrer exclusivement sur la conception du coupon. La conception du coupon ne doit pas non plus être trop complexe et laborieuse. Un rapport sur les enseignements tirés du programme d'ECHO pour le relèvement rapide après les violences post-élections au Kenya soulignait l'importance d'assurer que le personnel du projet soit présent pour aider et surveiller le rachat des coupons. Tandis que certains projets disposaient de coupons 'sécurisés' imprimés selon des critères professionnels (écriture en relief, numéros de série, noms des bénéficiaires, numéros d'identification et dates d'expiration), l'évaluation a finalement conclu que ce n'était pas le caractère compliqué du coupon qui pouvait prévenir les abus et la corruption, mais plutôt le suivi et les contrôles effectués. Hormis quelques exemples de personnes ayant tenté d'échanger leurs coupons contre de l'argent personne n'a apparemment essayé de reproduire les coupons ni à d'abuser du système.⁹¹

Il existe toujours un risque que les coupons servent de monnaie parallèle. Comme avec la vente d'aide en nature, les bénéficiaires peuvent vendre leurs coupons ou les utiliser pour se procurer des produits hors du champ d'application prévu par le projet. La question de savoir si la vente des coupons par les bénéficiaires peut être considérée comme frauduleuse est discutable, sachant que dans certains cas l'organisation ne fournit pas l'aide la plus appropriée pour répondre aux besoins de la population. Il est également possible que les bénéficiaires soient spoliés par les commerçants, qui peuvent vendre des produits de qualité inférieure, augmenter leurs prix ou profiter de l'illettrisme de certains bénéficiaires qui ne comprennent pas les valeurs des coupons. Des mécanismes de suivi et de responsabilisation (services d'assistance (help desks), 'bénévoles' venant en aide aux bénéficiaires, mécanismes de traitement des plaintes) doivent être utilisés pour identifier et résoudre les problèmes.

⁹¹ Nicholson, *Lessons Learned from the Post Election Violence Early Recovery Programme in Kenya*.

6.7 Le suivi

Lorsqu'elles conçoivent leurs systèmes de suivi, les organisations doivent inclure des questions spécifiques aux coupons en complément de celles qui sont proposées dans le chapitre 5. Des systèmes doivent être mis en place avec les commerçants pour consigner par écrit l'usage qui a été fait des coupons, mais cela n'est pas toujours pratique à réaliser sur les foires, le personnel pourrait alors se poster aux sorties pour réaliser des enquêtes auprès des bénéficiaires en les interrogeant sur leurs achats au moment où ces derniers quittent la foire. Les organisations doivent impérativement utiliser les processus de suivi pour connaître le niveau de compréhension des bénéficiaire et leurs problèmes éventuels d'accès à l'aide avec leurs coupons – du début à la fin du projet. Même si les systèmes de suivi mis en place nécessitent une saisie des données, le suivi doit être suffisamment réactif et flexible pour repérer rapidement tous les problèmes éventuels et pouvoir ainsi les résoudre rapidement. Le personnel et les membre de la communautés doivent par exemple demander aux bénéficiaires le prix des produits achetés sur les foires afin de s'assurer qu'ils sont raisonnables. Les questions proposées figurent dans le tableau 15.

Tableau 15 : Questions clés pour le suivi des programmes de coupons

Questions	Méthodes
<p>Les commerçants vendaient-ils des produits de bonne qualité, à un prix convenable sans user de pratiques malhonnêtes ? Chacun a-t-il compris la valeur des coupons et les produits qu'il peut acheter ? Les commerçants/magasins rendent-ils la monnaie si nécessaire ? Les commerçants/magasins affichent-ils leurs prix, comme on le leur a demandé ? Les commerçants/magasins font-ils payer un supplément aux bénéficiaires ou leur proposent-ils d'acheter des coupons ? Les prix varient-ils selon les magasins partenaires et non partenaires ? Les produits de base sont-ils disponibles en permanence dans les magasins partenaires ? Les magasins traitent-ils différemment les clients leur présentant des coupons (ex : leur proposent-ils des aliments de qualité médiocre)? Les magasins respectent-ils les normes de sécurité alimentaires stipulées dans le contrat ? Les coupons sont-ils vendus ou échangés contre des articles non autorisés ? Les bénéficiaires ont-ils besoin d'articles qui ne sont pas inclus dans les coupons et/ou disponibles chez les commerçants ?</p>	<p>Entretiens avec les bénéficiaires du projet, les commerçants et les autres informateurs clés Contrôles ponctuels des magasins participants Les agents chargés du suivi se font passer pour des bénéficiaires afin de contrôler la qualité, le prix et le traitement des produits</p>

Chapitre 7

Argent-contre-Travail

Ce chapitre examine les questions spécifiques aux activités de type « Argent-contre-Travail ». Dans le cadre des interventions « Argent-contre-Travail », les organisations proposent des emplois temporaires et les participants sont rémunérés pour le travail accompli. Les autres solutions parfois utilisées sont les programmes de travaux publics (où les salaires peuvent être versés en nourriture ou en argent) et les emplois à court terme. Les activités « Argent-contre-Travail » ont souvent un double objectif : elles offrent une source de revenus aux participants et créent des ressources au niveau local (et parfois individuel). Dans les situations d'urgence, l'objectif principal est généralement de procurer un revenu immédiat aux populations, la création de ressources étant alors l'objectif secondaire.

L'« Argent-contre-Travail » peut représenter une solution adaptée dans les situations d'urgence soudaines lorsque les infrastructures ont été sérieusement endommagées et qu'il faut déblayer les décombres. Lors de catastrophes à évolution lente, l'« Argent-contre-Travail » est parfois considéré comme une occasion d'améliorer les moyens de subsistance en créant des actifs comme par exemple la construction de barrages ou l'amélioration de l'aménagement des bassins versants. Dans certains pays, les projets « Argent-contre-Travail » sont politiquement plus réalisables que les transferts monétaires si les autorités locales hésitent à accorder des paiements inconditionnels. Un argument essentiel pour les projets « Argent-contre-Travail » est qu'ils sont auto-ciblés, dans le sens que le taux de rémunération fixé est suffisamment bas pour que seules les personnes dans le besoin choisissent de travailler, bien que cette hypothèse se révèle parfois problématique en pratique car les salaires sont souvent fixés au dessus du taux de l'économie locale pour permettre aux ménages de satisfaire leurs besoins essentiels.

7.1 Pertinence

Outre les questions abordées dans le chapitre 2, l'une des questions spécifiques aux projets « Argent-contre-Travail » concerne le besoin d'analyser et de comprendre les marchés du travail et les effets des exigences de travail sur les moyens de subsistance de la population. Les programmes « Argent-contre-Travail » sont généralement plus complexes et coûteux pour les organisations que les transferts monétaires sachant qu'il faut sélectionner et concevoir les projets, superviser la main-d'œuvre et fournir une assistance technique et du matériel. Il est donc important d'y porter un regard critique et de se demander s'il existe réellement un besoin de travail. L'« Argent-contre-Travail » peut présenter une réponse appropriée si des travaux publics ou communautaires sont nécessaires, si des actifs peuvent être créés et maintenus, si la population possède la capacité d'accomplir le travail et si l'équipement et la surveillance technique nécessaires peuvent être fournis. Les exigences professionnelles peuvent toutefois perturber les stratégies de survie et de subsistance de la population qui souffre encore des conséquences du choc qu'elle vient de subir.⁹² Le travail peut aussi perturber l'éducation des enfants.

92 D. Maxwell et al., *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*.

Les évaluations doivent examiner comment les personnes gagnent leur vie, comment elles occupent le reste de leur temps (par exemple en prenant soin de leurs enfants), les emplois disponibles nécessitant de la main d'œuvre dans les ressources locales appropriées et les taux actuels de travail occasionnel. La saisonnalité des besoins de main-d'œuvre dans différents contextes doit aussi être prise en compte. En milieu agricole, il faut bien faire attention à ce que les demandes de main-d'œuvre n'interfèrent pas avec les périodes critiques du calendrier agricole comme la plantation et la moisson au risque de perturber la production. Les formes de migration régulière doivent également être examinées. En Haïti, la rémunération du travail dans les zones urbaines pendant la saison des plantations semble avoir entraîné une migration vers Port au Prince.

L'ACT a aussi des conséquences nuisibles sur le marché du travail local. Si l'ACT fait grimper les salaires de la main-d'œuvre occasionnelle, cela peut réduire d'autres formes d'emploi. Il a été constaté que dans les zones rurales en Haïti, les propriétaires terriens ont eu des difficultés à employer de la main-d'œuvre aux salaires d'avant la crise car ils étaient inférieurs à ceux des dispositifs d'ACT, et à ceux versés par les ONG. Ils ont donc employé moins de main-d'œuvre et ont également moins planté.

7.2 Sélection du projet

Bien que les projets ACT puissent concerner des biens privés ou publics, la plupart se concentrent sur la création ou la réhabilitation des infrastructures publiques ou communautaires. La logique est que de tels projets profitent à la communauté élargie tout en créant des emplois. L'investissement dans les biens privés profite généralement à moins de monde que les travaux publics, mais cette approche ne nécessite en revanche aucune maintenance des biens de la communauté une fois le travail accompli.⁹³ Le travail nécessite souvent beaucoup de main-d'œuvre et permet à un grand nombre de personnes d'y contribuer. Il est relativement facile de trouver du travail après une catastrophe naturelle et implique généralement le déblayage des débris et la reconstruction de ce qui a été détruit. Dans d'autres situations, comme par exemple dans les crises alimentaires ou les conflits prolongés, une analyse plus approfondie sera nécessaire pour identifier les priorités communautaires et les besoins en termes d'infrastructure. Cela est possible en collaborant avec les communautés bénéficiaires, les autorités locales et les représentants du secteur privé. Le processus de sélection doit être participatif pour que les actifs correspondent aux besoins de la communauté et pour augmenter la probabilité que ces actifs soient entretenus. L'ACT doit s'aligner avec les priorités du gouvernement et coopérer avec les ministères concernés (par exemple les projets d'aménagement des bassins versants doivent impliquer les ministères chargés de l'agriculture, de l'eau et de l'irrigation). Les autorités locales et les ministères compétents doivent pouvoir fournir une expertise et s'impliquer dans l'entretien, l'assistance technique et la viabilité à long terme des actifs créés. Cela ne doit pas être présumé pour autant et les organisations ne peuvent plus se dérober à leur responsabilité consistant à garantir que les actifs construits soient sûrs et techniquement solides.

93 Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*, version préliminaire non publiée, 2010.

Encadré 37: Haïti : lutte contre les inondations avec le programme “Argent-contre-Travail”

Suite au tremblement de terre de 2010 en Haïti, Catholic Relief Services (CRS) a mis en œuvre un programme “Argent-contre-Travail” visant à promouvoir la lutte contre les inondations autour des camps des IDP. Le programme a employé plus de 1 500 Haïtiens sur une période de trois semaines. La main-d’œuvre a construit des palissades de soutènement afin de sécuriser les ravins, des murs pour empêcher les coulées de boue et a érigé des ponts. Les salaires ont été doublés et les heures de travail ont été augmentées (de 6 ou 7, elles sont passées à 9 ou 10) afin d’assurer un revenu plus important aux ménages et des roulements de main d’œuvre de deux à trois semaines ont été organisés pour permettre à davantage de monde de participer.

Source: CaLP, CaLP Learning Conference, 2010.

D’une manière générale, au moment de choisir le projet de travail qui sera retenu, les organisations doivent examiner les questions suivantes :⁹⁴

- Les besoins prioritaires de la communauté : les projets doivent être axés sur la demande et refléter les besoins réels de la communauté.
- Forte intensité de main-d’œuvre non qualifiée : le programme doit chercher à faire participer le plus grand nombre possible de membres de la communauté et essayer de répartir l’argent le plus largement possible.
- Le projet est-il approprié pour les groupes cibles : il faut veiller à ce que l’accent placé sur le travail physique n’empêche pas certains membres de la communauté d’y participer à cause de contraintes physiques ou culturelles comme par exemple le travail des femmes.
- Viabilité technique : les projets choisis par la communauté peuvent nécessiter une expertise technique n’étant pas disponible sur place. L’expertise nécessaire ne doit pas dépasser les capacités de l’organisation.
- Avantages sur le long terme pour un segment important de la communauté : dans la mesure du possible, les projets doivent fournir un avantage sur le long terme et apporter une contribution durable à la communauté dans son ensemble (toutefois, dans les situations d’extrême urgence, ce critère peut ne pas être appliqué).
- Coûts : les coûts non salariaux d’un projet peuvent représenter une partie importante du budget, et doivent être pris en compte.

Lors de la construction de nouvelles structures, il faut porter une attention toute particulière à la législation foncière et aux droits fonciers en vigueur. Les avocats et les ONG œuvrant dans le domaine du droit foncier peuvent fournir ici leurs conseils et leur expertise.⁹⁵ Les organisations doivent aussi s’assurer que les activités « Argent-contre-Travail » tiennent compte de l’environnement et intègrent des mesures visant à réduire les risques de catastrophes. Selon le niveau de

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

complexité, le personnel technique devra examiner le projet proposé et rendre visite à la communauté concernée pour évaluer la viabilité technique du projet, déterminer la proportion de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée nécessaire, établir un devis quantitatif et collaborer à la conception du programme.⁹⁶

7.3 Ciblage

On considère souvent que l'« Argent-contre-Travail » est plus facile à cibler que les dons monétaires sachant que les besoins en main-d'œuvre et les bas salaires le rendent moins attractif pour les ménages plus aisés. L'« Argent-contre-Travail » peut être conçu pour être auto-ciblé, ce qui signifie que les salaires sont suffisamment bas pour que seuls les nécessiteux ou les ménages les plus pauvres poseront leur candidature. En pratique, toutefois, les programmes d'ACT ont tendance à ne pas être auto-ciblés sauf si les taux de rémunération sont fixés si bas que l'argent gagné ne suffit même pas à couvrir les besoins élémentaires des participants. Dans de nombreuses situations de crise, le manque flagrant d'opportunités de travail signifie que l'offre de main-d'œuvre dépasse la demande, même à des taux de rémunération peu élevés, mais que certains ménages vulnérables ou défavorisés seront exclus car ils ne disposent pas des compétences recherchées pour y

Encadré 38 : Ciblage d'un projet ACT en Haïti

ACF a organisé un projet urbain d'« Argent-contre-Travail » en Haïti visant à nettoyer les conduites d'évacuation. La sélection des participants a eu lieu au sein des comités de quartier, qui disposaient de listes basées sur les critères de vulnérabilité définis par ACF et sur le nombre de places disponibles. En collaborant avec ces comités, ACF espérait que le travail à réaliser serait accepté par la communauté, que le processus de sélection serait juste et transparent et qu'il serait possible d'assurer le suivi du travail pendant la mise en oeuvre.

Le projet s'est retrouvé confronté à un certain nombre de problèmes. Il n'a pas été possible de répondre à la demande de toutes les personnes souhaitant participer, ce qui a engendré de nombreuses tensions ; certains allant même jusqu'à se plaindre que des personnes non éligibles puissent participer. De nombreuses personnes ont essayé de s'inscrire sur les listes, après leur validation et même une fois que les travaux avaient déjà commencé. De nombreux comités n'étaient pas représentatifs de leur quartier et, dans certains cas, les présidents du comité se sont révélés malhonnêtes et ont cherché à profiter de leur position pour servir leurs propres intérêts politiques ou financiers. Plusieurs membres du comité ont réclamé à être rémunérés pour leur travail, même s'il avait été convenu que leur travail ne serait que bénévole. Finalement, il a été établi que le fait de se plaindre des revenus et des heures de travail était le mode d'expression 'normal' de ce groupe de travailleurs, même si les décisions avaient été acceptées individuellement.

Source: ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

96 Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*.

participer. L'évaluation d'un projet "Denrées-contre-Travail" réalisée par le PAM au Tadjikistan, par exemple, a constaté que la participation était monopolisée par des ménages moins fragiles.⁹⁷

En pratique, si l'activité attire plus de monde qu'il n'y a de places à pouvoir, le ciblage « Argent-contre-Travail » présente essentiellement les mêmes difficultés que les autres formes d'aide. La solution pourrait être de créer un système de rotation grâce auquel toute personne désireuse de travailler pourrait le faire ; cela permettrait d'augmenter le nombre de participants potentiels, tout en diminuant le nombre de jours travaillés et ainsi le montant des revenus des participants. Il faut néanmoins garder à l'esprit que si le nombre de personnes désireuses de participer est tel que ces personnes ne pourront travailler que quelques jours chacune, l'impact du projet sur le bien-être des personnes sera alors relativement faible.

7.4 Montants et fréquence des versements

Décider du taux de rémunération est un élément crucial dans les interventions monétaires basées sur le travail. Comme dans toutes les interventions monétaires, le montant du transfert détermine la quantité de besoins pouvant être satisfaits. Mais les taux de rémunération peuvent aussi influencer les participants éventuels

Tableau 16 : Questions sur le ciblage pour les interventions monétaires basées sur le travail

Auto-ciblage	On dit souvent que les programmes monétaires basés sur le travail sont auto-ciblés si le taux de rémunération est fixé juste en dessous du salaire minimum car seules les personnes qui ont un réel besoin d'argent poseront leur candidature. Ce n'est toutefois pas toujours le cas lorsque les personnes peinent à trouver des opportunités de travail journalier et qu'elles sont sous-employées.
Main-d'œuvre qualifiée ou non qualifiée	En fonction de la nature de l'activité prévue dans le projet de travail, une main-d'œuvre qualifiée peut être nécessaire. Les travailleurs qualifiés devraient être rémunérés en fonction de leurs compétences et non pas en tant que « bénéficiaires ». Les travaux doivent être choisis afin de pouvoir faire appel à un maximum de main-d'œuvre non-qualifiée.
La capacité de travail	L'incapacité d'accomplir un travail physique pourrait exclure certains groupes comme par exemple les personnes âgées ou malades. Il serait envisageable de prévoir du travail non physique pour ces personnes (par exemple, préparer les repas pour ceux qui font un travail physique), ou que celles-ci reçoivent un transfert sans contrepartie au lieu d'ACT. La plupart des communautés acceptent l'idée que certaines personnes méritent d'être aidées sans avoir à fournir un travail.
Genre	Il pourrait être approprié de s'assurer que les femmes bénéficient des programmes d'ACT mais il faut veiller à ce que les conditions de travail n'augmentent pas leur charge de travail et ne les détournent pas de leurs responsabilités, comme les soins aux enfants.

⁹⁷ PAM Tadjikistan, *Full Report of the Evaluation of the Tajikistan PRRO 102341.0 Food Assistance to Vulnerable Groups and Recovery Activities*, rapport commandé par le Bureau d'Évaluation, 2006.

et donc fausser le marché du travail local. Le taux de rémunération doit donc tenir compte du taux de rémunération local, de la situation du marché du travail et des objectifs du projet. L'évaluation et l'analyse du marché doivent déterminer les taux de rémunération pour la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée dans la zone du projet. Les projets « Argent-contre-Travail » fixent des taux de rémunération qui sont souvent 10 à 20 % en dessous du taux du marché afin d'attirer les ménages ayant réellement besoin d'un revenu et de minimiser les chances d'attirer des personnes possédant déjà un emploi. Lorsque plusieurs organisations s'engagent dans des interventions monétaires basées sur le travail, les taux doivent être coordonnés autant que possible. Grâce à la coordination facilitée par CaLP lors du tremblement de terre en Haïti et les réponses aux inondations au Pakistan, les organisations se sont entendues sur des taux de rémunération communs pour différents types de travaux. Voici les autres questions à garder à l'esprit :

- Immédiatement après une catastrophe à grande échelle, lorsque les activités professionnelles ont été sérieusement perturbées, il peut être approprié d'adopter des taux de rémunération comparables ou supérieurs à ceux qui prévalaient auparavant. Il faut alors fournir plus d'efforts pour s'assurer que les participants moins pauvres attirés par les salaires plus élevés ne prennent pas la place des personnes plus vulnérables.
- Sur les marchés du travail déstructurés ou dans les pays où les salaires sont bas au point qu'ils relèvent de l'exploitation, fixer des paiements aux taux du marché pourrait compromettre les objectifs du programme car le montant versé ne suffirait pas à satisfaire les besoins alimentaires de base ou le niveau de vie minimum de ces personnes. Dans ces contextes, les besoins humanitaires des participants au programme doivent être évalués en fonction des règles et des pratiques du marché du travail local.
- Si les organisations choisissent de payer un salaire supérieur à la normale, elles doivent expliquer aux communautés que celui-ci reflète la situation post-catastrophe, que cette décision est temporaire et qu'elle a été prise pour aider les gens à se rétablir plus rapidement. Lors du retour à la normale du marché de l'emploi, les organisations doivent vérifier si leur rémunération est conforme au taux de rémunération local pour la main-d'œuvre non qualifiée, et si les entreprises locales peuvent trouver de la main-d'œuvre à employer. Si ce n'est pas le cas, les salaires élevés doivent être supprimés et/ou la participation limitée.⁹⁸

Comme pour toutes les formes de transfert monétaire, les objectifs du programme doivent déterminer la fréquence des versements. Si l'objectif est d'aider les personnes à satisfaire leurs besoins de base, on aura plus fréquemment recours aux paiements ; mais si le programme vise à faciliter le rétablissement des moyens de subsistance, des paiements moins fréquents seront plus rentables, en supposant que les ménages pourront satisfaire leurs besoins de base pendant la période de transition. Contrairement aux aides monétaires qui sont versées au début des interventions, la rémunération en espèces du travail est généralement versée une fois le travail entrepris. Si les personnes

⁹⁸ Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*.

Tableau 17 : Détermination du taux de rémunération

Type de Rémunération	Explication	Avantages potentiels	Inconvénients potentiels
Revenu par unité	Le revenu est basé sur un rendement prédéterminé (ex : nombre d'hectares nettoyés ou de maisons construites)	Souvent la norme des contrats de travail au niveau local. Les taux de rémunération basés sur les résultats incitent à un travail productif	Nécessite du personnel d'encadrement pour assurer que les travailleurs individuels soient rémunérés sur la base de leurs efforts. Si le salaire est lié à une performance collective, les participants peuvent éprouver du ressentiment à l'égard des participants les plus vulnérables, comme les personnes âgées ou handicapées, si elles limitent la productivité globale. Sans supervision technique, les travailleurs sont tentés de moins travailler. Avec les projets à grande échelle ou plus techniques, il peut être difficile de diviser l'avancement des travaux en unités précises et faciles à mesurer
Rémunération par nombre de jours spécifique	Cette formule établit une estimation du temps nécessaire pour accomplir un certain travail et rémunère uniquement le nombre de jours estimés, que la main-d'œuvre ait mis plus de temps ou non	Fixe un calendrier précis pour chaque activité et réduit les risques que les journaliers prolongent délibérément le projet	Une bonne supervision et une bonne gestion sont nécessaires pour garantir que le projet avance comme prévu. Sans mécanisme de suivi amélioré, des différends peuvent surgir si certains bénéficiaires se considèrent plus productifs que d'autres ; cela peut être amplifié dans les pays divisés ou sortant d'un conflit
Salaires journaliers	La communauté accepte le nombres d'heures travaillées par jour	Ils permettent une certaine flexibilité et sont souvent utilisés pour les projets d'une durée indéterminée. Ils peuvent être mis en oeuvre sans les connaissances techniques de construction du projet qui sont nécessaires pour les deux autres mesures du taux de rémunération	Parce qu'elle n'est pas axé sur les résultats ou lié à des délais, cette forme de rémunération peut se prolongée pendant très longtemps et n'atteint pas nécessairement les objectifs de l'infrastructure

Adapté de Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*.

ont peu ou pas de revenus, ou si elles doutent que l'organisation rétribue leurs efforts, l'organisation devra commencer par effectuer des versements fréquents (ex : deux fois par semaine), puis pourra évoluer vers des versements moins fréquents (ex : hebdomadaires) au fur et à mesure de l'avancée du projet. Si la situation est suffisamment grave pour impliquer que la main-d'œuvre soit payée chaque jour, c'est qu'il est encore trop tôt pour mettre en place un projet de rémunération du travail et d'autres types d'aide, comme l'aide alimentaire ou l'aide monétaire, doivent être envisagées à la place. De petits versements très fréquents représentent également un poids administratif supplémentaire. Dans tous les cas, un équilibre doit être trouvé entre les besoins de la communauté et ce que l'organisation peut raisonnablement assumer.⁹⁹

Lorsque les versements visent à aider les personnes à satisfaire leurs besoins de consommation, mais aussi à leur permettre d'investir, l'organisation peut prendre la décision de leur payer une partie de leur salaire chaque semaine, tout en gardant le reste afin que ces personnes puissent recevoir un paiement final important – et suffisant pour acheter du bétail ou contribuer à la construction d'une maison par exemple. Tout dépendra des accords conclus entre les travailleurs et leurs communautés. L'une des pratiques ayant fait ses preuves est de déposer le dernier paiement important sur un compte d'un organisme local d'épargne ou de crédit. Cela permet de remplir trois objectifs : les personnes reçoivent une somme d'argent importante qu'elles peuvent investir ; les risques liés au versement de grosses sommes d'argent en espèces sont réduits ; les personnes peuvent établir des relations avec un organisme de services financiers de bonne réputation.

7.5 Mise en oeuvre

Certaines questions d'ordre juridique et administratif doivent être examinées lors de la mise en oeuvre des activités "Argent-contre-Travail". Il est important de déterminer si la législation fiscale et du travail sera applicable au projet. Le statut d'employeur en particulier comporte généralement des implications légales et fiscales significatives qui peuvent rendre la fixation des salaires en dessous d'un certain seuil difficile pour l'organisation. Si des comités ont été créés pour aider à gérer le projet, les organisations doivent signer des accords avec ces derniers et/ou avec les représentants locaux (le cas échéant) afin d'établir clairement les rôles et responsabilités de chaque partie. Lorsque les organisations collaborent avec les autorités locales et nationales ou d'autres partenaires, il est nécessaire d'établir des protocoles d'accord officiels. Bien que ce ne soit pas une pratique courante, les organisations peuvent recourir aux services des entrepreneurs locaux pour gérer un projet "Argent-contre-Travail". Cette idée est séduisante sachant qu'elle peut soulager l'organisation et lui permettre de se concentrer sur d'autres problèmes. Les entrepreneurs peuvent disposer des compétences et du matériel nécessaires pour réaliser le travail. On dispose toutefois de très peu de documentation sur les expériences des organisations dans la sous-traitance des activités "Argent-contre-Travail".

⁹⁹ *Ibid.*

Les organisations doivent examiner des questions comme la manière de créer des comités pouvant aider à gérer des projets, en supervisant les équipes de travail et en organisant des calendriers. Les questions de base à garder à l'esprit sont de :

- Décider si une formation doit être dispensée.
- Discuter avec les communautés de ce qu'il adviendra des équipements ou des matériaux à l'issue du projet.
- Discuter des objectifs du projet, de ce que les travailleurs attendent de l'organisation, des conditions de travail, du montant et du processus de paiement.
- Etablir un programme de travail culturellement approprié (c.à.d prendre en compte les temps de prière, les jours fériés, etc.).
- S'assurer que les heures de travail correspondent aux conditions physiques des participants et à leurs autres contraintes (tant en termes de gestion du temps que des heures travaillées).
- Organiser les travailleurs en groupes suffisamment réduits pour être supervisés (les directives d'ACF et de Mercy Corps recommandent de ne pas dépasser 25 personnes par superviseur).
- Sachant que le principal risque de corruption pour les projet "Argent-contre-Travail" est 'le travailleur 'fantôme', l'enregistrement des listes doit être vérifiés lors de visites de contrôle surprise.
- Traiter avec les autorités ministérielles compétentes si nécessaire pour suivre les projets et s'assurer du respect des normes.

Il faut prêter davantage d'attention à la dignité des travailleurs (cf le chapitre 4.1 sur 'la Participation, sensibilisation et responsabilisation'). En Haïti, suite au tremblement de terre de 2010, une évaluation a rapporté que le fait de demander aux participants aux projets "Argent-contre-Travail" de porter des T-shirts siglés de l'organisation avait été considéré comme stigmatisant : 'alors que les programmes "Argent-contre-Travail" permettent d'injecter de l'argent, absolument indispensable, dans l'économie, les t-shirts colorés portés par les bénéficiaires, sur lesquels figurent les logos de l'organisation et non ceux du gouvernement, tendent à stigmatiser les bénéficiaires et à porter préjudice à la crédibilité du gouvernement, qui est considéré comme ne faisant rien pour la population'.¹⁰⁰

Assurer la sécurité des travailleurs est une préoccupation majeure. Il est nécessaire de mettre en place des mesures de sécurité comme de veiller à ce que les machines ne soient utilisées que par des personnes expérimentées, de posséder une trousse de premiers secours sur le lieu de travail, et de déterminer à l'avance comment traiter les éventuelles blessures (ex : comment assurer le transport jusqu'à la clinique ou l'hôpital local en cas d'incident grave). Des kits d'hygiène peuvent également être distribués. Il existe peu de documentation concernant la manière dont les organisations réagissent lorsque les travailleurs viennent à se blesser, voire se tuer, dans le cadre de leur participation à un projet "Argent-contre-Travail". Les organisations reconnaissent toutefois qu'il est nécessaire d'élaborer des politiques et des procédures plus claires dans ce domaine.

100 F. Grunewald et A. Binder, *Inter-Agency Real-Time Evaluation in Haïti: 3 Months after the Earthquake*, URD et GPPI, 2010.

En Haïti, le gouvernement demande que toutes les organisations impliquées dans des activités “Argent-contre-Travail” cotisent à un fonds d'assurance gouvernemental.

7.6 Genre et groupes vulnérables

Les projets “Argent-contre-Travail” doivent tenir compte des questions spécifiques liées aux groupes vulnérables. Il faut tenter de dépasser les hypothèses émises sur la vulnérabilité et explorer les différentes manières de satisfaire les besoins spécifiques des groupes vulnérables. Les évaluations doivent examiner la division des rôles entre les sexes dans le cadre du programme prévu, et comment un programme “Argent-contre-Travail” peut respecter les rythmes de travail propres aux hommes et aux femmes tout leur en leur permettant de participer. Dans les sociétés fortement patriarcales, il peut être difficile de trouver des moyens de faire participer les femmes aux programmes “Argent-contre-Travail” mais ce n'est pas pour autant impossible.

Encadré 39 : Questions de genre et ACT au Pakistan

En réponse aux inondations au Pakistan, l'une des premières interventions d'Oxfam a été un projet “Argent-contre-Travail”. Alors que des hommes pouvaient être impliqués dans des programmes comme la construction de routes et le nettoyage de canaux d'irrigation, il était inapproprié, culturellement parlant, pour les femmes de participer à ce type de tâches. À la place, elles ont travaillé chez elles à la confection de châles, de pull-overs et d'édredons. La population avait perdu ces articles dans les inondations et, l'hiver approchant, il existerait probablement une demande au niveau local. Quand des formations ont été requises, on a pu constater que les meilleures femmes du village partageaient volontiers leur savoir. Les femmes ont reçu du matériel d'une valeur de 52 £, le même montant que pour les hommes. Lorsque les articles ont été terminés, l'ONG partenaire locale est venue les chercher pour les distribuer.

Lors du traitement de la vulnérabilité, les organisations doivent :

- S'assurer que les groupes physiquement et socialement vulnérables reçoivent d'autres formes d'aide comme de l'argent, des coupons ou des dons ou qu'on leur donne des petites tâches à accomplir ne nécessitant pas un travail intensif. Les femmes, par exemple, peuvent percevoir un salaire pour préparer des repas pour les ouvriers ou s'occuper des enfants des travailleurs. Les personnes âgées ou handicapées sont autorisées à choisir une personne dans la communauté pour accomplir le travail à leur place si aucun membre de leur famille n'est capable d'accomplir ce travail physique.
- Trouver le temps d'identifier les ménages vulnérables n'ayant pas été initialement retenus par les responsables de la communauté, peut-être à cause de leur marginalisation sociale ou des stigmates sociaux associés à leur pauvreté. Encourager leur participation au programme.

- S'appuyer sur les objectifs du projet et les contributions de la communauté pour déterminer s'il serait préférable d'employer quelques membres des familles les plus nécessiteuses pour une plus longue période, ou de répartir les fonds sur un segment plus large de la population pour une période plus courte.
- Fixer des limites d'âge pour les participants aux activités ACT. Certaines organisations engagent des travailleurs de moins de 18 ans dans des situations où les familles dépendent fortement du salaire de leurs enfants. Les conditions liées à une telle participation sont l'établissement d'un âge minimum (ex : au moins 15 ans) ; que le travail n'affecte pas leur scolarité ; que le travail soit approprié à leurs capacités physiques ; et que les travailleurs les plus jeunes puissent prendre des pauses plus longues.¹⁰¹

7.7 Le suivi

Les points importants à examiner dans le suivi des projets "Argent-contre-Travail" sont présentés dans le tableau 18. Il est important de surveiller la qualité, l'utilité et la durabilité des actifs créés et les conséquences de l'argent sur les ménages participants.

Tableau 18 : Argent-contre-Travail : les questions clés sur le suivi

Questions	Méthode de suivi
Le projet ACT a-t-il créé des ressources communautaires utiles et durables ?	Evaluer la qualité des ressources créées et les questions de durabilité, comme par exemple les dispositions nécessaires pour l'entretien
A-t-il eu un effet sur le marché du travail local ?	Main-d'œuvre occasionnelle locale avant et après les projets "Argent-contre-Travail" Entretiens et discussions de groupe avec les travailleurs et les employeurs
La participation aux projets ACT a-t-elle perturbé les autres possibilités d'emploi ou les responsabilités familiales et les obligations sociales ?	Entretiens et discussions de groupe avec les bénéficiaires hommes et femmes Organiser les obligations professionnelles du projet ACT à l'aide d'un calendrier saisonnier
La fixation des salaires a-t-elle tenu compte des niveaux d'auto-ciblage ?	Niveaux des salaires par rapport au taux de main-d'œuvre occasionnelle
Les femmes ont-elles pu y participer ?	Lignes directrices des projets Niveaux de participation féminine
Quel était le taux d'emploi (ventilé par sexe)?	Nombre de personnes qui travaillaient, ventilées par sexe et, si possible, statut marital, type de ménage (dirigé par une femme-/un homme) et activité précédente Nombre total de jours travaillés dans le cadre du projet Nombre de journées travaillées en moyenne par ménage

¹⁰¹ Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*.

(suite page suivante)

Tableau 18 (suite)

Questions	Méthode de suivi
Quel a été l'impact de la participation au projet ACT sur les moyens de subsistance du ménage ?	Revenu avec ACT sous forme de % d'un revenu mensuel normal Nombre total de jours travaillés par les villageois et moyenne dans la zone couverte par le projet
Les ménages ne comptant pas de personnes pouvant travailler ont-ils été exclus ? Quelles dispositions ont été prises pour les personnes ne pouvant pas travailler ?	Découvrir si des politiques étaient en place pour garantir l'aide aux ménages vulnérables ne comportant pas de membres aptes au travail Découvrir si les enfants travaillaient ou s'ils étaient exclus. S'ils étaient exclus, leurs besoins étaient-ils satisfaits ?

7.8 Fin des projets ACT

Les interventions "Argent-contre-Travail" visant à répondre aux besoins humanitaires sont de courte durée et ne sont pas conçues pour créer des emplois à moyen ou à long terme. La clôture du projet doit être prévue dès son commencement, les communautés et travailleurs devant être tenus au courant des échéances du projet. Les organisations peuvent mettre fin au projet de manière progressive en diminuant le nombre de jours de travail par semaine pour éviter que les flux de revenus ne s'arrêtent brutalement. Cela vise à protéger les ménages et permet à ces derniers d'explorer d'autres perspectives d'emploi.

La clôture du projet implique également de remettre toutes les infrastructures aux mains des personnes responsables de la gestion et de l'entretien des actifs créés. On sait toutefois que l'entretien est un aspect problématique des programmes "Argent-contre-Travail" notamment si les responsabilités incombent aux communautés plutôt qu'à l'Etat. Le meilleur moyen d'assurer la durabilité est de créer au sein de la communauté un sentiment d'appropriation des actifs, en l'impliquant dans les processus de sélection, de planification et de mise en œuvre du projet et en prenant des dispositions pour l'entretien. Dans le cadre de deux projets "Argent/Denrées-contre-Travail" au Népal, par exemple, les communautés locales ont été impliquées dans le processus, des comités d'utilisateurs ont été créés et des fonds ont été prévus pour effectuer des versements réguliers destinés aux travaux d'entretien.¹⁰²

102 P. Harvey et al., *Instruments and Standards in Food Assistance Standards for In-Kind Food Aid, Cash Transfers and Vouchers*, prochain rapport interne pour GLZ, 2011.

Chapitre 8

Conclusion

L'intention de cette revue des bonnes pratiques est de contribuer au corpus de connaissances qui sont actuellement développées sur les contextes (moments et lieux) où les interventions monétaires sont les plus appropriées en cas d'urgence. Il est évident que l'argent peut venir en aide aux populations affectées les situations d'urgences, et ce dans différents types de secteurs. Il peut permettre d'accéder à la nourriture, de reconstruire ou de protéger les moyens de subsistance, de satisfaire les besoins en abris et en produits non alimentaires, d'aider les réfugiés et de participer au processus de rapatriement et de réintégration. L'argent et les coupons doivent aussi être considérés comme des compléments n'excluant pas forcément une aide en nature. Donner de l'argent aux gens ne se réduit pas à les aider financièrement, il est nécessaire d'envisager d'autres interventions complémentaires qui pourraient répondre aux problèmes liés aux droits à la terre, aux inégalités entre les sexes ou à la facilitation de l'accès aux marchés.

Ce domaine fera sûrement l'objet de nombreuses autres études. Et il est effectivement nécessaire de poursuivre les recherches et les enseignements autour d'innombrables questions, comme les difficultés que comporte l'intensification des interventions monétaires, le fait de déterminer quand les combinaisons d'aide monétaire et d'aide en nature sont le plus efficaces et les possibilités de connecter plus efficacement l'aide monétaire internationale aux interventions nationales et à la protection sociale à plus long terme. Il est nécessaire d'approfondir encore davantage les connaissances, les recherches et le développement des bonnes pratiques autour de certains secteurs clés présentés ci-après. Ces recherches approfondies doivent permettre de développer une base factuelle pour les bonnes pratiques. Un travail continu est également nécessaire de la part des organisations humanitaires pour intégrer les programmes monétaires dans les politiques et les processus opérationnels standards.

Intensification des transferts monétaires. On acquiert de plus en plus d'expérience dans la mise en oeuvre des transferts monétaires à grande échelle, mais les enseignements tirés doivent être documentés et évalués.

Collaboration avec les gouvernements. Dans certains cas, les gouvernements ont joué un rôle prépondérant, comme par exemple, lors des inondations de 2010 au Pakistan lorsque l'autorité nationale pour la gestion des catastrophes, en collaboration avec Visa et une banque locale (United Bank Limited), a versé de l'argent à environ 2 millions de bénéficiaires. Il existe toutefois très peu de documentation, de publications et d'évaluations critiques sur les interventions gouvernementales à grande échelle car les organisations humanitaires ont tendance

à se concentrer davantage sur leurs propres programmes qu'à s'impliquer dans ceux du gouvernement. On attend depuis longtemps que des efforts soient réalisés pour évaluer de manière critique les interventions monétaires gouvernementales. Cette démarche est nécessaire si l'on souhaite pouvoir en tirer des enseignements et réfléchir au rôle que pourraient jouer les organisations humanitaires nationales et internationales pour soutenir ou compléter les interventions menées par l'Etat.

Etablir des liens avec la protection sociale. D'énormes progrès restent à faire pour établir un lien entre les interventions monétaires dans les situations d'urgence et les programmes de protection sociale à long terme. Des expériences comme le programme de protection sociale fondé sur les activités de production en Éthiopie et les filets de protection contre la faim au Kenya sont des exemples de solutions permettant de remplacer la distribution récurrente d'une aide alimentaire d'urgence sur plusieurs dizaines d'années. Il faut à présent profiter du potentiel existant pour concevoir des programmes de protection sociale à long terme qui puissent être étendus afin d'aider les populations en cas de catastrophes.

Combiner l'aide monétaire et l'aide en nature. L'aide monétaire et l'aide en nature ont trop souvent été présentées comme des choix mutuellement exclusifs, ce qui a pu inhiber l'analyse dans certaines situations où il aurait fallu utiliser différentes combinaisons de ces deux aides. La priorité accordée à l'alimentation et à la qualité nutritionnelle de l'aide alimentaire a présenté des opportunités de combiner l'argent à d'autres interventions permettant de lutter plus efficacement contre la malnutrition.

Intégration de l'aide monétaire. On a tendance à considérer les interventions monétaires comme une forme d'intervention à part et donc à les traiter séparément. Ce modus operandi était compréhensible lorsque ces interventions étaient encore un concept relativement récent, mais maintenant qu'elles sont bien établies, il est nécessaire de les intégrer dans les lignes directrices standards, les politiques et les procédures opérationnelles. La possibilité de verser de l'argent doit être incluse dans les directives et les formations relatives à l'évaluation, les procédures d'introduction des nouveaux employés, les protocoles de gestion financière, les plans d'intervention, les exercices de préparation, et les politiques et directives sectorielles.

Des progrès considérables restent également à faire pour que les acteurs humanitaires envisagent systématiquement l'argent comme un choix possible. Ils doivent pour cela disposer des compétences et des capacités qui leur permettront d'analyser les marchés et les rendront aptes à décider si l'argent constitue ou non une solution appropriée. Les organisations doivent entreprendre davantage pour développer la capacité de distribuer de l'argent, et surveiller son impact et son efficacité, notamment en intégrant les aides monétaires dans les plans d'intervention et les processus de préparation aux catastrophes. Comme l'indique cette revue, il existe un vaste corpus d'expériences et de connaissances sur lesquelles nous pouvons maintenant nous appuyer et des progrès considérables ont été réalisés pour que l'aide monétaire distribuée aux personnes fasse désormais partie de l'agenda humanitaire.

Annexe 1

Programmes de transfert monétaire : lignes directrices et ressources

Ressources sur l'aide monétaire

Ressources	Données publiées par
Lignes directrices et outils pour les transferts monétaires	
Guidelines for Cash Transfer Programming	Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2007)
Cash-Transfer Programming in Emergencies	Oxfam (2006)
Cash and Vouchers Manual	Programme alimentaire mondial (2009)
Cash Workbook : A Practical User's Guide for the Preparation and Implementation of Cash Projects	Organisation suisse de développement et de coopération (2007)
Implementing Cash-Based Interventions	Action Contre La Faim (2007)
A Practical Guide for Cash-Based Response in Emergencies	Horn Relief (2007)
Delivering Money	CaLP (2010)
Cash-based Responses in Emergencies	Humanitarian Policy Group (2007)
The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: DG ECHO Funding Guidelines	ECHO (2009)
The Sphere Project (Chapter 4.3)	Le Projet Sphère (2011)
Programmes de coupons	
Agriculture in Emergencies: Guidelines On the Use of Seeds, Fertilisers and Cash	Croix-Rouge Britannique (2000)
CRS Seed Voucher and Fairs: Using Markets in Disaster Response	Catholic Relief Services (2004)
Implementing Cash-Based Interventions	Action Contre La Faim (2007)
Argent-contre-Travail	
Cash For Work Programming: A Practical Guide	Oxfam (2002)
Guide to Cash-for-Work Programming	Mercy Corps (2006)

Ressources sur l'aide monétaire

Évaluations et prises de décisions	
The Practitioners' Guide to the Household Economy Approach	Save the Children UK, RHVP et Food Economy Group (2008)
Emergency Market Mapping and Analysis	Practical Action (2010)
Market Information and Food Security Response Analysis	Sécurité alimentaire (2009)
Emergency Food Security Assessment Handbook	PAM (2009)
Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis Guidelines	PAM (2009)
Responsabilités	
The 2010 HAP Standard in Accountability and Quality Management	Humanitarian Accountability Partnership (2010)
Ciblage	
Targeting and Distribution in Complex Emergencies Part I: Participatory Management of Food Assistance	Feinstein International Center (2010)
Guidance Notes for Targeting in Complex Emergencies	Programme alimentaire mondial (2009)
Corruption	
Preventing Corruption in Humanitarian Operations: Handbook of Good Practices	Transparency International (2009)
Sécurité	
Operational Security Management in Violent Environments	Humanitarian Practice Network (2010)
Sécurité alimentaire et moyens de subsistance	
Food Security and Livelihoods Programming in Conflict: A Review	Humanitarian Practice Network (2009)

Bibliographie

- ACF (2010) *Rapport de Capitalisation Distribution des Coupons des Mouture (Dogdoré, Tchad)*.
- ACF (2008) *Second Season Seed Fairs 2008: Post Distribution Monitoring Report. Gulu and Amuru Districts*. ACF International.
- ACF (2007) *Implementing Cash-based Interventions*. ACF International.
- ActionAid (2008) *Cash Programming: An Experience from the Andaman and Nicobar Islands*. ActionAid.
- Adams, L. et E. Kebede (2005) *Breaking the Poverty Cycle: A Case Study of Cash Interventions in Ethiopia*, document de travail du HPG. Londres: ODI.
- Albu, M. (2010) *Emergency Market Mapping & Analysis*. Practical Action.
- Altai Consulting (2009) *UNHCR's Voluntary Repatriation Program: Evaluation of the Impact of the Cash Grant*. Commandé par le HCR Kaboul.
- Bailey, S. (2009) *Independent Evaluation of Concern Worldwide's Emergency Response in North Kivu, Democratic Republic of Congo: Using Vouchers and Fairs in Response to Displacement*. Londres: ODI.
- Bailey, S., K. Savage et S. O'Callaghan (2008) *Cash Transfers in Emergencies: A Synthesis of World Vision's Experience and Learning*. Londres: ODI.
- Bailey, S. et S. Walsh (2007) 'The Use of Cash Transfers in Emergency and Post-Emergency Non-Food Item Programs', *Journal of Humanitarian Assistance*, <http://jha.ac>.
- Banque mondiale (2004a) *North-east Housing Reconstruction Program, Sri Lanka: Project Appraisal Document*.
- Banque mondiale (2004b) *Sri Lanka: World Bank Supports Peace through Housing Reconstruction and Development*.
- Barrett, C. et D. Maxwell (2005) *Food Aid After Fifty Years*. Londres: Routledge.
- Barrett, C., R. Bell, E. Lentz et D. Maxwell (2009) 'Market Information and Food Security Response Analysis', *Food Security*, vol. 1, no. 2.
- Basu, K. (1996) 'Relief Programs: When It May Be Better To Give Food Instead of Cash', *World Development*, vol. 24, no. 1.
- Bauer, R. (2010) *Emergency Market and Mapping Analysis, Pakistan Floods Response, 7-28 September 2010*, Aide humanitaire de la Commission Européenne et EMMA.

- BDRCS (2010a) *Using Cash Grants as a Component of the Livelihoods Programme: Cyclone Sidr, Bangladesh*. Croissant-Rouge du Bangladesh.
- BDRCS (2010b) *Using Cash Grants as a Component of the Shelter Programme: Cyclone Sidr, Bangladesh*. Croissant-Rouge du Bangladesh.
- Beck, T. (2006) *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. Londres: ALNAP.
- Berry, K. et S. Reddy (2010) *Safety with Dignity: Integrating Community-based Protection into Humanitarian Programming*, Network Paper 68. Londres: ODI.
- Brewin, M. (2010) *Evaluation of Cash Component of German Agro-Action Project: Mitigation of Drought Impact Through WASH and Cash for Work in Highly Affected ASAL Areas of Eastern Kenya*. German Agro-Action et USAID.
- CaLP (2010) *CaLP Learning Conference Report*.
- Causton, A. et G. Saunders (2006) 'Response to Shelter Needs in Post-Earthquake Pakistan: A Self Help Approach', *Humanitarian Exchange*, no. 32.
- Chant, S. (2007) *Gender, Generation and Poverty: Exploring the 'Feminisation of Poverty' in Africa, Asia and Latin America*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Choularton, R. (2007) *Contingency Planning and Humanitarian Action: A Review of Practice*, Network Paper 59. Londres: ODI.
- Christoplos, I. et T. Hilhorst (2009) *Human Security and Capacity in Fragile States*, Disaster Studies Occasional Paper 1, Université de Wageningen.
- Cole, T. (2006) *Market Based Food Assistance Pilot Project – Pidie and Lhokeseumawe Districts, Banda Aceh*. Save the Children Indonésie.
- Commission européenne (2010a) *Humanitarian Food Assistance*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen.
- Commission européenne (2010b) *Humanitarian Food Assistance*, Document de travail des services de la Commission.
- Corsellis, T. et A. Vitale (2005) *Transitional Settlement: Displaced Populations*. Université de Cambridge Shelter-Project et Oxfam.
- Cosgrave, J., R. Polastro et F. Zafar (2010) *Inter-Agency Real Time Evaluation (IA RTE) of the Humanitarian Response to Pakistan's 2009 Displacement Crisis*. Commandé par le Comité permanent interorganisations.
- Creti, P. (2010) *The Impact of Cash Transfers on Local Markets*. CaLP.
- Creti, P. et S. Jaspars, (2006) *Cash Transfer Programming in Emergencies*. Oxfam.
- Crisp, J., A. Graf et V. Tennant (2010) *Banking on Solutions: A Real-Time Evaluation*

of UNHCR's Shelter Grant Programme for Returning Displaced People in Northern Sri Lanka. Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation (PDES), HCR.

Conseil danois pour les réfugiés (2008) *Study of the ECHO Cash Transfer Pilot Project*.

Darcy, J. et C.-A. Hofmann (2003) *According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector*, HPG Report 15. Londres : ODI.

Davies, S. (2007) *Making the Most of It: A Regional Multiplier Approach to Estimating the Impact of Cash Transfers on the Market in Dowa, Malawi*. Concern Worldwide.

De Matteis, A. (2007) *Feasibility Study for Cash Transfers in Swaziland: An Analysis of Market Functioning*. Mbabane: Save the Children Swaziland.

Deshingkar, P. et al. (2006) *Cash Transfers in India: A Feasibility Study*. ODI pour Save the Children.

Devereux, S. (2008) *Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons Learned from Malawi*. Institute of Development Studies et Concern Worldwide.

Devereux, S. et al. (2006) *After the FACT: An Evaluation of Concern Worldwide's Food and Cash Transfers Project in Three Districts of Malawi*. Institute pour Development Studies for Concern Worldwide.

Devereux, S. et al. (2005) *Making Cash Count: Lessons from Cash Transfer Schemes in East and Southern Africa for Supporting the Most Vulnerable Children and Households*. HelpAge International, Save the Children UK et l'Institute for Development Studies.

Devereux, S. et P. Jere (2008) *'Choice, Dignity and Empowerment': Cash and Food Transfers in Swaziland: An Evaluation of Save the Children's Emergency Drought Response, 2007/08*. Save the Children Swaziland.

Devereux, S. et M. Mhlanga (2008) *Cash Transfers in Lesotho: An Evaluation of World Vision's Cash and Food Transfers Pilot Project*.

DG ECHO (2009a) *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: Part 1: Evaluation Report*. Commission européenne.

DG ECHO (2009b) *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: Part 2: Review Report*. Commission européenne.

Dietz, M. et al. (2005) *Joint SDC-IFRC External Review of In-Kind and Cash Distribution Projects in 2003 in Zavkhan Aimag, Mongolia*. Agence suisse de développement et de coopération et la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Dreze, J. et A. Sen (1990) *The Political Economy of Hunger: Volume 2 Famine*

Prevention. Oxford: Clarendon Press.

Dunn, S. (2009) *External Evaluation: Fresh Food Voucher Project by Action Against Hunger, Dadaab Refugee Camps, Kenya*.

Ellis, F. (2000) *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Ellis, S. et al. (2009) *Social Protection in Africa*. Cheltenham: Edward Elgar.

Ewins, P. et al. (2006) *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*. Londres: ODI pour Transparency International et le U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Frize, J. (2002) *Review of Cash for Work Component of the Drought Recovery Programme in Turkana and Wajir Districts (September 2001–June 2002)*.

Grunewald, F. et A. Binder (2010) *Inter-agency Real-time Evaluation in Haiti: 3 Months After the Earthquake*. URD et GPPI.

Hallam, A. (1998) *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*, Good Practice Review 7. Londres: ODI.

HAP International (2008) *The Guide to the HAP Standard*. Londres: Humanitarian Accountability and Quality Management.

Harvey, P. (2007) *Cash-Based Responses in Emergencies*, HPG Report 24. Londres: ODI.

Harvey, P. (2005) *Cash and Vouchers in Emergencies: An HPG Discussion Paper*. Londres: ODI.

Harvey, P., C. Burton et L. Wilkinson (2009) *Strategic Evaluation of the Effectiveness of PAM Livelihood Recovery Interventions*. Rapport du Bureau de l'évaluation, Programme alimentaire mondial des Nations Unies.

Harvey, P. et N. Marongwe (2006) *Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme*. ODI pour Oxfam.

Harvey, P. et K. Savage (2006) *No Small Change: Oxfam GB Malawi et Zambia Emergency Cash Transfer Programme: A Synthesis of Key Learning*. Londres: ODI.

Harvey, P., K. Haver, J. Hoffman et B. Murphy (2010) *Delivering Money: Cash Transfer Mechanisms in Emergencies*. Save the Children UK pour le compte de CaLP.

Haver, K., F. Hatungimana et V. Tennant (2009) *Money Matters: An Evaluation of the Use of Cash Grants in UNHCR's Voluntary Repatriation Programme in Burundi*. HCR, Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation (PDES).

HCR (2008) *Concept Paper: Lessons Learned Workshop on Cash Grants in UNHCR Repatriation Operations*. Atelier, 4 avril 2008.

Helvetas (2006) *Cash for Host Families: Project Summary Sheet*.

Herrman, H. (2006) *Cash for Host Families Project, Aceh: Final Report July 2005*. SDC, non publié.

IPC (2008) *Integrated Food Security Phase Classification Technical Manual, Version 1.1*. Rome: FAO.

IRC et al. (2010a) *The Market System for Construction Labour in Port Au Prince, Haiti*. Rapport d'EMMA (analyse cartographique des marchés en état d'urgence).

IRC et al. (2010b) *The Market System for Beans in Haiti*. Rapport d'EMMA (analyse cartographique des marchés en état d'urgence).

IRC et al. (2010c) *The Market System for Corrugated Galvanised Iron (CGI) Sheet in Haiti*. Rapport d'EMMA (analyse cartographique des marchés en état d'urgence).

IRC et al. (2010d) *The Market System for Rice in Haiti*. Rapport d'EMMA (analyse cartographique des marchés en état d'urgence).

L'ISTEEBU, le PAM, le HCR et d'autres organisations (2007) *Enquête d'Évaluation de la Réintégration Durable des Rapatriés Burundais, Résultats Définitifs*. Institut de Statistiques et d'Études Économiques du Burundi (ISTEEBU), PAM et HCR.

Jaspars, S. et P. Harvey (avec C. Hudspeth et L. Rumble) (2007) *A Review of UNICEF's Role in Cash Transfers to Emergency-Affected Populations*, Document de travail de l'EMOPS.

Jaspars, S. et D. Maxwell (2009) *Food Security and Livelihoods Programming in Conflict: A Review*, Network Paper 65. Londres: ODI.

Kardan, A. et al. (2010) *Evaluation of Zimbabwe's Emergency Cash Transfer (ZECT) Programme*. Concern Worldwide et Oxford Policy Management.

Knox-Peebles, C. (2001) *Impact Assessment of Save the Children's Cash for Relief Project in Legambo and Meket (Wollo), Ethiopia*. Save the Children.

Lejeune, S. (2004) *Rapid Household Economy Assessment Farchana Refugee Camp, Eastern Chad*. Save the Children.

Levine, S. et G. Carrington (2009) *Is Cash-Voucher Programming a Feasible Alternative for WFP in Uganda?*. Rapport pour le PAM.

Lingling, J. et al. (2008) *People's Republic of China: Providing Emergency Response to the Sichuan Earthquake*, Rapport des conseillers en assistance technique de la Banque asiatique de développement. Banque asiatique de développement.

- MacAusland, I. (2010) *Evaluation of Concern's Post-Election Violence Recovery (PEVR) Programme*.
- Mark, S. (2009) *Evaluation of Save the Children in Myanmar's (SCiM) Emergency Cash Transfer Program*. Save the Children Myanmar.
- Marsland, N. et S. Mohamed (2010) *The Food Security and Nutrition Response Analysis Framework: A Technical Guide*. Premier avant-projet non publié.
- Mattinen, H. et K. Ogden (2006) 'Cash-based Interventions: Lessons from Southern Somalia', *Disasters*, 30 (3).
- Maxwell, D. et al. (2008a) *Emergency Food Security Interventions*, Revue des bonnes pratiques 10. Londres: ODI.
- Maxwell, D. et al. (2008b) *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*. Feinstein International Center, Humanitarian Policy Group et Transparency International.
- Maxwell, D. et N. Majib (2010) *The Role of Food Security and Nutrition Response Analysis in the Emergency Programme Cycle*. Document pour FSN Forum discussion 62 'Improving the Quality and Impact of Food Security Programming in Emergencies: The Role of Food Security and Nutrition Response Analysis'.
- Mercy Corps (2010) Cash for Work guidance. Avant-projet non publié.
- Mercy Corps (2009) *Immediate Recovery for Displaced Populations in Hosting Communities*. Mercy Corps et l'Office of US Foreign Disaster Assistance (OFDA), USAID.
- Mohanty, S. (2010) *Nairobi Urban Social Protection Programme*. Oxfam.
- Mohiddin, L. et M. Albu (2009) 'Emergency Mapping and Analysis (EMMA) Tool', *Field Exchange*, no. 35.
- Mutiro, K. et P. Hobane (2008) *Comparative Study of Food and Cash Transfers in Urban Zimbabwe*. GRM International Zimbabwe.
- Nicholson, N. (2009) *Lessons Learned from the Post Election Violence Early Recovery Programme in Kenya 2008-9*. Commission européenne.
- O'Donnell, M. (2007) *Project Evaluation: Cash-Based Emergency Livelihood Recovery Programme, May to November 2006, Isiolo District, Kenya*. Save the Children Canada.
- O'Donnell, M. (2005) *Rapid Livelihoods Assessment Report: The Impact of the Earthquake on Livelihoods in Muzaffarabad & Bagh Districts Azad Jammu & Kashmir Pakistan*. Save the Children.
- Omamo, S. et al. (2010) *Revolution: From Food Aid to Food Assistance: Innovations in Overcoming Hunger*. Rome: PAM.

Oxfam International (2009) *Typhoon Kammuri Emergency Response Project in Lao Cai Province*, Rapport Final. Oxfam International.

Palmaera, L. (2010) *Community Recovery Cash Grant: Responding to the Shelter, Food Security and Livelihood Needs To Enable Early Recovery of Earthquake Affected People in Sumatra, Indonesia*. Oxfam.

PAM (2009) *Cash and Vouchers Manual*. Première édition.

PAM (2008) *Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges*. Questions politiques, Ordre du jour 4, Session ordinaire du Conseil d'administration du PAM, Rome, 27–30 octobre.

PAM (2006) *Targeting in Emergencies*.

PAM (2005) *Emergency Food Security Assessment Handbook*.

PAM Tajikistan (2006) *Full Report of the Evaluation of the Tajikistan PRRO 102341.0 Food Assistance to Vulnerable Groups and Recovery Activities*, rapport commandé par l'Office d'Evaluation.

Pantuliano, S. et al. (2008) *The Long Road Home: Opportunities and Obstacles to the Reintegration of IDPs and Refugees Returning to Southern Sudan and the Three Areas*. Londres: ODI.

Phi Lan, D. (2009) *Typhoon Kammuri Emergency Response Project in Lao Cai Province – RVNA71 Evaluation Report*. Oxfam International.

Pietsch, S. (2009) *Making Cash Work: A Case Study from Kenya*.

Porteous, A. (2010) *ACF Project Evaluation, Livelihoods and Economic Recovery in Northern Uganda (LEARN-1) July 2010*. Action Contre La Faim.

Projet Sphère (2011) *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*.

Rees, A. (2009) *Start Stutter and Stop! Learning from an Innovative Emergency Food Assistance Cash Transfer Programme in Yangon Division, Myanmar*. Save the Children UK.

Remington, T. et al. (2002) 'Getting Off the Seeds and Tools Treadmill with CRS Seed Vouchers and Fairs', *Disasters*, vol. 26, no. 4.

Sabates Wheeler, R. et S. Devereux (2010) 'Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme', *Food Policy*, 35 (4).

Samson, M., K. MacQuene et I. Niekerk (2006) *Designing and Implementing Social Transfer Programmes*. Cape Town: Economic Policy Research Institute.

Save the Children UK (2009a) *Save the Children's Emergency Drought Response Project in Swaziland: Food and Cash Transfers – November 2007 to April 2008*.

Save the Children UK (2009b) *How Cash Transfers Can Improve the Nutrition of the Poorest Children: Evaluation of a Pilot Safety Net Project in Southern Niger*. Save the Children.

Save the Children (2005) *Rapid Livelihoods Assessment in Coastal Ampara & Batticaloa Districts, Sri Lanka*.

Save the Children (2003) *Toolkits: A Practical Guide to Planning, Monitoring, Evaluation and Impact Assessment*.

Schady, N. et J. Rosero (2007) 'Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income?', Document de politique générale 4282. Washington DC: Banque mondiale.

SDC (2003) *Cash Approaches to Humanitarian Aid: A New Form of Direct Support*.

Seaman, J. et al. (2000) *The Household Economy Approach: A Resource Manual for Practitioners*. Save the Children.

Slater, R. et M. Mphale (2008) *Cash Transfers, Gender and Generational Relations: Evidence from a Pilot Project in Lesotho*. Londres: ODI pour World Vision International.

Smith, J. (2009) *Cash Transfers as a Humanitarian and Development Programming Tool in Zimbabwe: Recommendations for Non-State Actors from the 1–2 December 2009 Conference in Harare*. ONG Joint Initiative for Urban Zimbabwe.

Staunton, C. (2010) *Hard Cash in Hard Times: A Social Accounting Matrix Multiplier Analysis of Cash Transfers and Food Aid in Zimbabwe*. Université de Dublin.

Tooke, D. (2008) *Working with Private Sector Banks – Lessons Learnt from the Swaziland Emergency Drought Relief Programme 2007/8*.

Union européenne (2010) *Communication from the Commission to the Council and European Parliament and Commission Staff Working Document on Humanitarian Food Assistance*.

Université d'Arizona (2006) *Phase II Monitoring and Evaluation Project for the Tanout Cash Distribution Project*.

USAID (2010) *Pakistan Floods*, Fiche d'information 8, Année fiscale (AF) 2011.

Wallace, T. et J. Chapman (2011) *Gender Issues and Women's Empowerment in CTs: Challenging Assumptions and Examining New Evidence around Gender Relationships and What CTs Mean in Different Households and Contexts*. Avant-projet.

Wilding, J. et M. Ayalew (2001) *Evaluation of Cash-based EGS in Ambassel and Kutaber woredas of South Wollo, Ethiopia*.

