



Assistance monétaire multisectorielle pour les réfugiés syriens et les communautés d'accueil au Liban : Programme d'IRC

Étude de cas du CaLP





Photo: Renée Goulet

Finalité de l'étude de cas

Il est de plus en plus reconnu au sein du secteur humanitaire que, en situation d'urgence, les transferts monétaires et les coupons (appelés communément transferts monétaires ou PTM, programmes intégrant des transferts monétaires) peuvent être des outils appropriés et efficaces pour venir en aide à des populations touchées par des catastrophes et des conflits armés. Les transferts monétaires peuvent être perçus comme étant préférables à une distribution classique d'assistance en nature. En effet, ils dispensent de l'aide dans le respect de la dignité et des choix des bénéficiaires, tout en stimulant l'économie et les marchés locaux.

L'assistance monétaire est traditionnellement le ressort de programmes de sécurité alimentaire et de soutien aux moyens de subsistance ; toutefois à mesure que les connaissances de la communauté humanitaire sur cette modalité s'accroissent, les transferts monétaires suscitent un intérêt grandissant pour répondre à un plus large éventail de besoins des bénéficiaires. Les transferts monétaires sont

ainsi de plus en plus perçus comme un outil viable dans de nombreux secteurs, y compris ceux du logement, de l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH) et de la nutrition. Un seul et unique transfert monétaire présente ainsi la possibilité de répondre simultanément à des besoins multiples relevant de plusieurs secteurs. Cette souplesse est certes reconnue comme un avantage potentiel des transferts monétaires, néanmoins les praticiens disposent de peu d'études de cas sur lesquelles s'appuyer pour concevoir leurs programmes. Ce document, qui reprend les travaux menés par International Rescue Committee (IRC) au Liban, vise à présenter un exemple concret de programme d'assistance monétaire multisectorielle.

La présente étude de cas illustre les difficultés rencontrées et les résultats obtenus au cours de la mise en œuvre de ce programme. Elle se penche sur les enjeux rencontrés, et notamment sur les tensions qui existent entre les ménages des communautés d'accueil et ceux des réfugiés, l'utilisation des distributeurs automatiques de billets, l'analyse du marché et le suivi et l'évaluation.

Avis de non-responsabilité : Ce document porte sur des activités d'aide humanitaire mises en œuvre avec le soutien financier de l'Union européenne. Les opinions exprimées ici ne reflètent en aucune manière l'opinion officielle de l'Union européenne, et la Commission européenne ne peut être tenue pour responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'il contient.

Remerciements

L'auteur souhaite remercier les bénéficiaires du programme ainsi que le personnel du Cash Learning Partnership (CaLP), de IRC, du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et du ministère britannique pour le Développement international (DFID) qui ont pris le temps d'être interviewés pour cette étude de cas.

Cette étude de cas a été élaborée par le CaLP avec le généreux soutien du service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO). La traduction de ce document a été réalisée par Armelle Vagneur-Jones et a bénéficié du généreux soutien du Bureau d'assistance aux catastrophes à l'étranger de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID/OFDA).

Table des matières

Résumé	4
Calendrier	4
Encadré: Qu'entend-on par assistance monétaire multisectorielle ?	5
Contexte	5
Évaluation	6
Encadré: Pourquoi inclure les communautés d'accueil dans la réponse ?	7
Aperçu du programme et justification	7
L'expérience d'IRC en matière de programmes intégrant des transferts monétaires	7
Montant des transferts monétaires	8
Mécanisme de paiement	8
Partenaires locaux	9
Coordination	9
Mise en œuvre du programme	10
Ciblage	10
Évaluation de la vulnérabilité des ménages	10
Distribution des cartes de retrait et formation à leur utilisation	10
Ligne d'assistance	10
Suivi et impact du programme	11
Suivi	11
Suivi de post-distribution : principaux constats	11
Mesure de l'impact:	12
Habitudes d'achat	14
Formation à l'éducation financière	15
Prochaines étapes pour le programme/	
Stratégie de sortie	15
Défis et mesures d'atténuation	15
Enseignements tirés	17
Généralités	17
Envergure multisectorielle	18
Lectures recommandées	19

Sigle et acronymes	Nom
AND	Akkar Network for Development
ANERA	American Near East Refugee Aid
CaLP	Cash Learning Partnership
CSC	CSC Bank, Liban
PTM	Programmation en transferts monétaires
DFID	Ministère britannique pour le Développement international
ECHO	service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne
EMMA	Emergency Market Mapping and Analysis (Analyse et cartographie des marchés en état d'urgence)
ERD	Programme de relèvement économique et de développement d'IRC
IRC	International Rescue Committee
NIP	Numéro d'identification personnel
HCR	Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés
USD	Dollar américain



Photo: Renée Goulet

Résumé

Entre février et octobre 2013, à l'issue d'un projet pilote de trois mois, le International Rescue Committee¹ (IRC), financé par le DFID, a mis en œuvre un programme d'assistance monétaire multisectorielle sans condition dans la région de l'Akkar, au nord du Liban. Pendant une période limitée de 4 à 6 mois, le programme a fourni tous les mois de l'aide monétaire via des distributeurs automatiques de billets à 700 ménages de réfugiés syriens et 425 ménages vulnérables libanais. Les bénéficiaires étaient libres de décider de quelle manière ils souhaitaient dépenser les fonds mis à leur disposition en vue de répondre aux besoins de leurs familles. Cette étude de cas présente le contexte du programme et son approche, et se penche sur les difficultés rencontrées ainsi que sur les enseignements qui en ont été tirés. Cette étude de cas a été élaborée par le Cash Learning Partnership (CaLP), avec l'aimable soutien de l'Office humanitaire de la Communauté européenne de la Commission européenne (ECHO).

Calendrier

En 2011, les manifestations populaires en Syrie s'opposant au gouvernement de Bachar al Assad ont dégénéré en de violents conflits menant à une guerre civile. À mesure que l'année avançait, les réfugiés se sont mis à fuir les combats, pour trouver refuge principalement dans les pays voisins : au Liban, en Jordanie, en Turquie, en Irak et en Égypte.

En juillet 2012, IRC est arrivé au Liban et a procédé à une évaluation des risques auxquels étaient confrontées les femmes et les filles au sein de la

population de réfugiés syriens. Cette évaluation a révélé un risque accru de violences basées sur le genre et le recours répandu à des stratégies d'adaptation négatives. En septembre de la même année, IRC et Save the Children ont entrepris une évaluation des moyens de subsistance, qui a constaté que dans les ménages de réfugiés, il arrivait souvent que les dépenses dépassent de loin les revenus potentiels d'activités rémunératrices à leur disposition. En novembre 2012, IRC a procédé à une évaluation des modalités de transferts monétaires, qui a relevé que, dans ce contexte, les transferts par carte de retrait constituaient le mécanisme le plus approprié. Sur la base de cette évaluation, et avec le soutien de Stichting Vluchteling, IRC a commencé la mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires sans condition et multisectoriels auprès de 300 ménages syriens vulnérables ayant une femme à leur tête. En décembre 2012, une évaluation en temps réel du programme pilote a révélé que la programmation convenait aux besoins de la population et était de haute qualité, mais nécessitait un suivi et un engagement renforcés avec les collectivités locales.

En février 2013, IRC a entamé une expansion de neuf mois du programme, dans le but d'aider les ménages vulnérables à répondre à leurs besoins de base et à réduire le recours à des stratégies d'adaptation négatives. Le mois suivant, IRC a mené une analyse et des marchés en état d'urgence (EMMA) pour plusieurs marchés du travail en partenariat avec Save the Children, le Conseil danois pour les réfugiés et Oxfam, avec le financement du DFID. En octobre 2013, le programme a pris fin, ayant fourni de l'aide

¹ IRC, le International Rescue Committee (www.rescue.org), est une organisation humanitaire qui depuis 1933 dispense des soins et fournit de l'aide aux réfugiés contraints de fuir des situations de guerre ou des catastrophes.

monétaire à 700 ménages de réfugiés syriens et à 425 ménages libanais. Au cours de cette période, la population de réfugiés syriens au Liban est passée de 242 266 à 812 268 individus². En novembre 2013, IRC a lancé sa phase suivante d'assistance au Liban, en alliant des transferts monétaires multisectoriels sans condition à des transferts monétaires conditionnels sous forme d'activités d'argent contre travail et de formation professionnelle.

Qu'entend-on par assistance monétaire multisectorielle ?

DÉFINITION: Un programme d'assistance monétaire multisectorielle a pour vocation de répondre aux besoins humanitaires « de l'ensemble des secteurs et des clusters en fonction desquels l'aide humanitaire est traditionnellement organisée »³, d'où l'emploi de l'appellation de programmes multisectoriels.

Les programmes d'assistance monétaire multisectorielle versent aux ménages affectés par une crise un montant prédéterminé pour leur permettre de subvenir à un éventail de besoins relevant de toute une série de secteurs, afin qu'ils puissent ainsi décider de la priorité à donner à leurs dépenses sans recevoir d'instructions à cet égard de la part d'organisations humanitaires. Une approche multisectorielle diffère donc d'une approche spécifique à un secteur, comme c'est le cas par exemple avec des initiatives d'argent destiné à financer le loyer ou de coupons alimentaires.

Un programme multisectoriel de transferts monétaires peut être conditionnel (en exigeant par exemple que les bénéficiaires assistent à des séances de formation) ou sans condition (dépourvu d'exigences de la sorte). Dans ce sens, la conditionnalité a trait à l'imposition, ou non, de conditions quant à l'accès à l'aide monétaire, comme par exemple l'obligation de suivre un programme de travail ou de formation.

Contexte

Depuis le début du conflit, une crise des réfugiés majeure a affecté la région, le HCR rendant compte de plus de 2,4 millions d'individus enregistrés dans les pays voisins en 2014⁴. Pendant une bonne partie de la crise et tout au long de la période de mise en œuvre du programme, le Liban a accueilli plus de réfugiés syriens que tout autre pays voisin, et affichait en 2013 la plus forte proportion au monde de réfugiés par rapport à sa population⁵. Alors que les réfugiés en Jordanie, en Irak et en Turquie ont été plus susceptibles de se retrouver dans des camps traditionnels ou des centres urbains, aucun camp de réfugiés n'a été mis en place pour les Syriens cherchant refuge au Liban⁶. Au lieu de cela, les réfugiés résident au sein de plus de 1 200 communautés (principalement périurbaines) à travers le pays. En février 2014, plus de 900 000 réfugiés étaient enregistrés au Liban, dont 50,6 % d'entre eux étaient des femmes⁷.

« Nous sommes venus ici contre notre volonté. Nous ne sommes pas venus ici parce que nous le voulions. Nous sommes venus ici parce que nos maisons ont été détruites, parce que des membres de notre famille ont été tués. Où d'autres irions-nous ? Nous n'avons pas d'autre choix que de venir au Liban, mais c'est contre notre volonté. » Un réfugié syrien

Les mécanismes et l'infrastructure de réponse des ONG et du gouvernement se trouvent dépassés par l'afflux de réfugiés. Contrairement aux premiers réfugiés qui sont arrivés au Liban, dont beaucoup disposaient d'actifs et de capitaux pour subvenir à leurs besoins, les nouveaux arrivants ont épuisé une grande partie de leurs ressources et c'est en dernier recours qu'ils ont quitté la Syrie. Inversement, un grand nombre des réfugiés enregistrés au Liban qui dépendent depuis un certain temps de l'aide qui y est dispensée se retrouvent dorénavant échapper aux critères de vulnérabilité révisés et exclus des programmes d'assistance, et ce bien qu'ils se trouvent dans des circonstances très difficiles.

² HCR, portail d'échanges d'informations entre les organismes, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, consulté le 31 janvier 2013 et le 31 octobre 2013.

³ Groupe de travail sur les transferts monétaires d'Afghanistan, 2013

⁴ HCR, op cit., 5 février 2014

⁵ Le Liban compte 22,39 % de réfugiés par rapport à sa population totale, la Jordanie 13,61 %, le Royaume-Uni 0,3 % et l'Australie 0,14 % de la population totale (Midgley et Eldebo, 2013).

⁶ En plus de Syriens, le Liban accueille 280 000 réfugiés palestiniens. La moitié vit dans les 12 camps officiels mis en place par le gouvernement libanais entre 1939 et 1956. Conçus à l'origine à titre de logement provisoire, le niveau de vie dans ces camps figure parmi les plus pauvres de la région. Les familles s'entassent dans des campements qui n'étaient pas conçus pour servir de logement de longue durée, ce qui est source de tensions sociales et d'isolement (ANERA, 2012). L'expérience des camps de réfugiés palestiniens au Liban a été l'un des principaux facteurs à ce que le gouvernement libanais décide de ne pas créer de camps officiels au Liban. Pour plus d'informations sur la situation des réfugiés palestiniens au Liban, consultez le site de l'UNRWA (www.unrwa.org) et celui d'ANERA (www.anera.org).

⁷ Pour plus d'informations sur la crise en Syrie et le déplacement de sa population, visitez le portail de partage d'échanges d'informations entre les organismes sur la réponse régionale aux réfugiés de Syrie (<https://data.unhcr.org/syrianrefugees>) et le portail d'évaluation en Syrie pour la réhabilitation coordonnée et les enseignements tirés (www.syrialearning.org).

Les femmes et les filles sont particulièrement menacées. Beaucoup sont arrivées au Liban sans leur mari et leur père, et beaucoup n'avaient pas l'habitude de subvenir aux besoins financiers de leur famille. Devant le peu d'opportunités économiques disponibles, certaines ont été contraintes de recourir à des stratégies d'adaptation négatives, telles que le mariage précoce et la prostitution de survie⁸. D'autres sont confrontées à des violences basées sur le genre, alors que le stress et les tensions au sein des ménages et entre eux ne font que s'accroître. Peu de services de santé et psychosociaux sont disponibles pour faire face à ces problèmes, et les femmes sont parfois réticentes à faire part des difficultés auxquelles elles sont confrontées.

Évaluation

Avant la mise en œuvre du programme, IRC a réalisé des évaluations sur les violences basées sur le genre et les moyens de subsistance afin de mieux comprendre les besoins, les vulnérabilités et les opportunités des bénéficiaires potentiels. Ces évaluations ont constaté que les réfugiés syriens et les communautés d'accueil libanaises se trouvaient dans des situations financières très précaires et recouraient de plus en plus à des stratégies d'adaptation négatives. Elles ont également relevé la disponibilité limitée de logements locatifs et l'affaiblissement de la capacité des communautés à accueillir des réfugiés. Les conclusions ont révélé que l'afflux de réfugiés a eu un impact significatif sur les revenus et les dépenses des réfugiés ainsi que sur ceux des communautés d'accueil. Devant la chute des salaires journaliers pouvant atteindre jusqu'à 60 %, de nombreuses familles en sont venues à ne plus pouvoir faire face à leurs besoins de première nécessité. Presque toutes ont recours au crédit pour couvrir leurs dépenses journalières, l'emploi de stratégies d'adaptation négatives (et notamment la vente d'actifs/d'assistance en nature et le travail des enfants) devenant de plus en plus répandu.

L'évaluation des violences basées sur le genre a constaté que beaucoup de femmes et de filles avaient été victimes de violence sexuelle, de maltraitance et d'exploitation depuis leur départ de Syrie, et a relevé qu'un certain nombre de problèmes de protection perdurent⁹. En plus de dispenser des services de santé et de soutien psychosocial, le rapport a préconisé l'apport d'un soutien économique en vue d'accroître l'autonomie des femmes et des filles et d'atténuer les risques auxquels elles sont confrontées.

L'évaluation des moyens de subsistance¹⁰ a constaté que, compte tenu de la grande diversité des conditions de vie des réfugiés, de la durée de leur déplacement, de leurs circonstances familiales et des besoins qu'ils manifestent, des transferts monétaires sans condition seraient adaptés pour répondre à tout un ensemble de difficultés, notamment en matière d'hébergement, de nourriture, de combustible et de protection pour l'hiver. En mars 2013, une analyse EMMA¹¹ a été réalisée afin de relever les possibilités de promotion des moyens de subsistance et d'activités génératrices de revenus dans les trois principaux marchés du travail au Liban et celle-ci présente des recommandations en vue d'une intervention. Après avoir constaté l'écart entre les revenus et les dépenses des ménages syriens et libanais, l'analyse EMMA en a conclu que les revenus étaient insuffisants pour répondre à l'ensemble de leurs besoins. Par conséquent, la poursuite et la mise à l'échelle de l'aide humanitaire, y compris des transferts monétaires, a été recommandée.

⁸ IRC, 2012 ; La prostitution de survie fait référence au travail du sexe à titre de dernier recours. Au Liban et en Jordanie, certaines femmes non accompagnées ou séparées se livrent à la prostitution de survie en échange d'argent, de denrées alimentaires ou d'articles ménagers.

⁹ L'évaluation des violences basées sur le genre s'est attachée à dresser un tableau d'ensemble plutôt qu'à se pencher sur les données quantitatives/statistiques de ces violences au sein de la population syrienne. Elle a étudié 10 discussions de groupes et entretiens avec des informateurs clés. L'évaluation complète des violences basées sur le genre peut être consultée à www.data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=900

¹⁰ Disponible à www.irinnews.org/pdf/livelihoodsassessment_lebanon_save_irc_oct2012.pdf

¹¹ Disponible à <http://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-emergency-market-mapping-and-analysis-emma-executive-briefing-analyses>

Pourquoi inclure les communautés d'accueil dans la réponse ?

Avant la crise, la région de l'Akkar, là où le programme a eu lieu, affichait le plus fort taux de pauvreté au Liban¹². Depuis 2012, l'Akkar a reçu un afflux important de réfugiés en provenance de Syrie, augmentant de près de 40 % la population de la région et submergeant les infrastructures et les services de la région qui se trouvaient déjà limités. La majorité des réfugiés vivent dans des logements loués (souvent partagés), alors que certains habitent dans des campements informels¹³. Les réfugiés sont en compétition pour le travail journalier, or ce type d'activités constitue une source majeure de revenus pour les groupes vulnérables de la communauté d'accueil. Cette situation ébranle des structures de revenus fragiles, déjà mises à mal par la baisse des débouchés commerciaux avec la Syrie et d'autres pays de la région. Les familles libanaises vulnérables, qui dépendaient auparavant de l'aide caritative de voisins et de groupes religieux, ont également accusé une baisse de ce soutien depuis l'arrivée de la population de réfugiés. En dépit des recommandations préconisant d'aider les familles d'accueil¹⁴, l'immense majorité de l'aide humanitaire est destinée aux réfugiés syriens, laissant les ménages libanais vulnérables et dépourvus d'aide¹⁵, ce qui est source de tensions entre les communautés d'accueil et les réfugiés.

En aidant à la fois les ménages syriens et les ménages libanais vulnérables, IRC a cherché à atténuer les tensions en répondant aux besoins de ces deux groupes. Dans le cadre de son travail, le personnel d'IRC a souligné l'importance de la transparence quant aux critères et aux processus de ciblage employés, en montrant que ce sont les plus vulnérables qui reçoivent une aide, sans distinction de nationalité.

Aperçu du programme et justification

Entre février et octobre 2013, IRC a mis en place un programme multisectoriel de transferts monétaires sans condition pour 700 ménages syriens et 425 ménages libanais. Chaque ménage a reçu de l'aide monétaire pendant 4 à 6 mois. Une carte de retrait, rechargée une fois par mois de 200 dollars américains, a été remise aux chefs de famille, qui en raison des critères de ciblage étaient majoritairement des femmes. L'objectif du programme était d'améliorer les conditions de vie et de permettre aux bénéficiaires de répondre à leurs besoins divers et changeants. Il visait à réduire le recours à des stratégies d'adaptation négatives, en particulier pour les femmes, et à atténuer les tensions qui existaient entre les réfugiés et les communautés d'accueil. Le Liban dispose d'un secteur privé solide et bien établi, de marchés bien intégrés, et à ce titre, il ne s'agissait pas du seul programme à apporter de l'aide monétaire aux réfugiés syriens : de nombreuses autres organisations dans le pays ont déployé des initiatives de transferts monétaires pour des abris et des coupons alimentaires. Pour veiller à son harmonisation et à sa complémentarité avec d'autres interventions, le programme a été coordonné au Liban par l'intermédiaire du groupe de travail sur les transferts monétaires hébergé par le HCR.

L'expérience d'IRC en matière de programmes intégrant des transferts monétaires

Cela fait longtemps maintenant que IRC met en œuvre des programmes intégrant des transferts monétaires dans le monde entier. Le programme du Liban a été pris en charge par l'équipe Relèvement économique et développement d'IRC, l'une des six unités techniques d'IRC. L'équipe Relèvement économique et développement peut s'appuyer sur une grande expérience de programmes intégrant des transferts monétaires. Elle adopte une approche axée sur les individus et éclairée par la philosophie de Stuart Rutherford¹⁶. L'équipe Relèvement économique et développement s'est engagée de longue date à soutenir les interventions à base

¹² Pauvreté, croissance et répartition des revenus au Liban, Centre international pour l'action en faveur des pauvres 2008

¹³ Les campements informels sont ces petits campements installés sur des terrains privés, à la différence des camps de réfugiés officiels construits à cet effet par le HCR pour répondre aux besoins des réfugiés. Beaucoup de ces campements au Liban se sont formés à partir de campements existants destinés aux travailleurs agricoles saisonniers.

¹⁴ Adeso, 2013a; Adeso, 2013b; Midgley et Eldebo, 2013

¹⁵ Midgley et Eldebo 2013

¹⁶ Auteur de « The Poor and Their Money » et d'autres publications dont les principes directeurs sont que les pauvres savent ce qu'ils veulent et cedent ils ont besoin pour dépenser leur argent.

de transferts monétaires et a fortement contribué à la conception de la méthodologie de l'analyse EMMA. L'équipe croit fermement en l'importance d'interventions spécifiques au contexte et elle élabore des procédures opérationnelles normalisées pour chaque intervention plutôt que d'appliquer le même modèle à tous les programmes. L'équipe Relèvement économique et développement adopte une approche multisectorielle afin d'optimiser sa pertinence auprès des populations qu'elle dessert. Cette philosophie est inscrite dans la structure-même de l'unité¹⁷ et a fortement influencé l'élaboration de la programmation en transferts monétaires d'IRC au Liban.

Montant des transferts monétaires

Lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de secteurs multiples, il peut être difficile de déterminer le montant que les bénéficiaires reçoivent. Il est bien plus difficile de calculer le budget total d'un ménage plutôt que la valeur d'un ou deux articles donnés, surtout lorsqu'il s'agit d'harmoniser le niveau de vie de ménages dont les conditions sont très différentes. Le coût de la vie au Liban varie considérablement entre les zones urbaines et péri-urbaines, et même au sein d'une même zone géographique celui-ci peut dépendre fortement du type de logement ainsi que de toute une série d'autres facteurs. Ce problème s'en trouve d'autant plus aggravé par la difficulté d'harmoniser les montants entre les différentes organisations qui offrent un soutien similaire, en plus de devoir assurer la coordination et la cohérence avec les organisations qui apportent une assistance monétaire spécifique à un secteur ou une assistance en nature.

Au cours de la phase pilote du programme d'IRC, qui cherchait à apporter un soutien pendant l'hiver, les ménages ont reçu 130 dollars américains par mois, ce qui correspond au coût moyen de chauffer un poêle pendant 3 mois en plus de 50 % du coût du combustible de chauffage par mois¹⁸. Lorsque le programme a été élargi en février 2013, ce montant a été porté à 200 dollars américains par mois pendant 4 à 6 mois, de quoi prendre en charge les besoins de base de secteurs multiples et d'harmoniser avec d'autres organisations les affectations versées. Le montant de 200 dollars américains par mois repose sur une estimation du panier de dépenses minimum, calculée à l'issue de discussions menées par le groupe de travail sur les transferts monétaires du Liban. On

estime qu'il correspond à une fourchette comprise entre 40 et 50 % des dépenses de base d'une famille de six personnes. Le suivi montre qu'en moyenne, les transferts monétaires d'IRC répondent à 46 % des dépenses des ménages bénéficiaires. Le restant des besoins est pris en charge par le HCR ou d'autres organisations, du travail occasionnel, le soutien de parents et amis, ou en contractant des dettes. Au cours de la période d'exécution du programme, le HCR et le PAM ont dispensé un soutien en nature et des coupons alimentaires aux ménages bénéficiaires syriens enregistrés auprès du HCR.

Mécanisme de paiement

IRC a réalisé une évaluation des mécanismes de paiement potentiels et a constaté que les cartes de retrait prépayées et rechargeables offraient le plus d'avantages par rapport à d'autres mécanismes. Ces cartes de retrait se sont avérées représenter une option flexible, facile à contrôler qui présentait le moins de risques en matière de sécurité des bénéficiaires et de corruption ou de détournement. La question de l'accessibilité a été envisagée : face au grand nombre de distributeurs automatiques de billets dans toute la zone cible, l'approche a été jugée réalisable.

D'autres approches ont été envisagées : les modalités sous forme d'argent glissé dans une enveloppe et de coupons sur papier se sont révélées présenter un risque trop élevé pour la sécurité des individus, les transferts monétaires mobiles n'étaient possibles au Liban pour des raisons techniques, et les taux de transaction (de 10 %) pratiqués par les agences de transferts monétaires ont été jugés trop élevés.

Bien que moins de 3 à 6 %¹⁹ des bénéficiaires avaient déjà eu l'occasion d'utiliser une carte de retrait, au terme d'une séance de formation et de pratique d'une heure, 59 à 71 % d'entre eux²⁰ se sont révélés capables d'utiliser la carte sans assistance et presque tous ont pu utiliser la carte avec l'aide de parents ou amis. Les bénéficiaires se sont dits très satisfaits de la carte, qu'ils ont trouvée discrète et facile d'utilisation. Un bénéficiaire interrogé a fait remarquer qu'il préférerait recevoir de l'assistance au moyen d'une carte de retrait car elle réduisait le risque de toute ingérence : il avait assisté en effet à des actes de harcèlement lors de la distribution de biens matériels.

¹⁷ Pour en savoir plus, voir le cadre du secteur du Relèvement économique et du développement d'IRC 2010, Sommerville, P et Goeldner Byrne, K.

¹⁸ Le programme pilote a concentré son attention sur le soutien aux préparatifs d'urgence de protection pour l'hiver, tandis que IRC a procédé à une analyse plus approfondie et a établi un plan à plus long terme pour le projet.

¹⁹ Chaque cycle d'aide affiche des pourcentages légèrement différents compris dans cette fourchette.

²⁰ Même remarque que ci-dessus. Voir la section sur les constats du suivi de post-distribution pour en savoir plus.

Cependant, les cartes de retrait se sont révélées ne pas convenir à tous les bénéficiaires. Des personnes âgées et des personnes handicapées peuvent ne pas être en mesure de retirer elles-mêmes des fonds via des distributeurs automatiques, ce qui pose des risques accrus en termes de protection, et la possibilité que les bénéficiaires n'accèdent pas à l'argent qui leur est destiné de la manière prévue dans la conception du programme. IRC a cherché à s'assurer que les bénéficiaires titulaires de cartes soient bien les décideurs et les pourvoyeurs au sein du ménage, afin de diminuer le risque de conflit au sein des ménages. D'autre part, les individus susceptibles d'avoir besoin d'aide pour avoir accès à leurs fonds ont été incités à se faire accompagner d'un parent, ami ou proche digne de confiance pour que ce dernier se charge des retraits à leur place. Un accord de « procuration » est signé entre les chefs de ménage qui ne peuvent pas se rendre au distributeur automatique et les individus à qui ils confient cette tâche. IRC assure un contrôle plus étroit de ces ménages.

IRC a conclu un partenariat avec CSCBank SAL (CSC), société fournissant des cartes de retrait à plusieurs banques. IRC a établi une liste d'exigences à respecter par leur partenaire bancaire, qu'elle a précisées dans des procédures opérationnelles normalisées. Sa priorité était de protéger les données des bénéficiaires²¹. Le nom des bénéficiaires n'a pas été communiqué à la CSC, qui en tant qu'organisation du secteur privé n'est pas tenue de respecter les principes humanitaires. Les cartes étaient identifiées par un numéro de carte, mais n'étaient pas rattachées à un nom ou à un compte bancaire. La responsabilité incombait à la CSC de recharger les cartes en y reversant des fonds selon un échéancier fourni par IRC, d'établir des rapports sur les opérations effectuées et de fournir de l'assistance technique si nécessaire. Les bénéficiaires n'avaient pas de frais à payer pour retirer des fonds de la carte, en revanche IRC devait payer une commission modique pour chaque recharge de carte.

Partenaires locaux

Au niveau local, IRC s'est associé à l'Akkar Network for Development (AND). L'AND a apporté de solides connaissances du contexte local dans la région de l'Akkar, mais n'avait jamais eu d'expérience préalable en matière de transferts monétaires. IRC

s'est chargé d'apporter un soutien technique à cet égard, en dispensant au partenaire de la formation en matière de transferts monétaires et d'autres programmes de renforcement des capacités pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre du projet. Dans le cadre du programme, il revenait à l'AND d'assumer la responsabilité d'organiser les réunions avec les chefs de la communauté, de participer à l'identification des bénéficiaires, de réaliser des évaluations des ménages et d'autres visites auprès des bénéficiaires. IRC a pris la responsabilité de la supervision technique du projet, de son suivi et de son évaluation.

Coordination

IRC participe à plusieurs aspects de la réponse coordonnée au Liban, notamment par le biais du groupe de travail sur les transferts monétaires. Au niveau national, le groupe de travail sur les transferts monétaires se réunit une fois toutes les deux semaines. Celui-ci a établi des outils de suivi de post-distribution et des procédures opérationnelles normalisées, il a défini un panier de dépenses minimum et a dirigé les travaux d'harmonisation des montants de transferts monétaires entre les organismes. Au niveau régional, dans la région de l'Akkar, le groupe de travail sur les transferts monétaires se réunit plus rarement et sert principalement de mécanisme d'échanges d'informations.

IRC reconnaît l'importance essentielle d'assurer la coordination avec les autres acteurs de transferts monétaires, tout en relevant cependant les difficultés qui surgissent lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une programmation intégrant des transferts monétaires d'envergure multisectorielle, dans un contexte où la plupart des programmes de la sorte portent sur un secteur spécifique. Une difficulté s'est présentée suite à l'échange d'informations entre organisations en vue de réduire les erreurs de duplication, où il a été difficile de convenir des modalités d'attribution de l'assistance monétaire d'IRC. Tandis que des transferts monétaires multisectoriels peuvent compléter efficacement une aide plus spécifiquement sectorielle, les tentatives visant à forcer une relation entre les deux peuvent avoir des effets contre-productifs, en partie en raison des objectifs contradictoires qui existent entre des transferts monétaires sectoriels et d'autres qui sont multisectoriels.

²¹ Pour en savoir plus sur les bonnes pratiques concernant les données de bénéficiaires, reportez-vous au document d'orientation du CaLP « Protéger la vie privée des bénéficiaires : Principes et normes opérationnelles pour une utilisation sécurisée des données personnelles dans les programmes de transfert monétaire et électronique. »

Mise en œuvre du programme

Ciblage

Le programme d'IRC ciblait des ménages syriens et des ménages libanais vulnérables répartis dans 10 villages de la région de l'Akkar. La présélection initiale s'est faite au moyen d'un système de recommandations, reposant sur un ensemble de sources d'informations. Les ménages présélectionnés ont ensuite fait l'objet d'une évaluation détaillée, pour se conclure par une sélection finale dont le classement relevait d'un ensemble de critères de vulnérabilité (voir Évaluation de la vulnérabilité des ménages). Initialement, le programme s'est concentré sur les ménages tenus par des femmes, en raison des risques accrus posés à la protection des femmes et des filles. Toutefois, reconnaissant la complexité des vulnérabilités qui existent dans la région, cette exigence a été allégée au cours des phases ultérieures, pour tenir compte d'un ensemble d'autres critères sociaux et économiques.

Dans le programme qui s'est déroulé de février à octobre, en accord avec les recommandations découlant du programme pilote d'évaluation en temps réel, IRC a renforcé sa collaboration avec les collectivités locales, en cherchant à se procurer des références pour les ménages vulnérables libanais à partir des listes municipales. Bien que cette approche ait été perçue comme étant efficace dans la plupart des villages, certaines municipalités ont cherché à se servir de l'aide apportée pour promouvoir leurs propres objectifs politiques, et ont tenté d'exercer une influence indue sur la sélection des bénéficiaires. La démarche d'IRC a consisté à assurer la transparence en permanence et à accepter des recommandations auprès d'une multitude de sources, la sélection reposant sur la vulnérabilité socioéconomique des ménages.

Évaluation de la vulnérabilité des ménages

Une évaluation de la vulnérabilité des ménages a été élaborée pour sélectionner les ménages bénéficiaires libanais. Une fois que les critères de ciblage ont été déterminés et qu'une liste de bénéficiaires potentiels a été établie, un ratio de dépendance des ménages²² a été utilisé pour dresser une liste des ménages à évaluer. Une équipe composée d'assistants sur le terrain issus du personnel de l'AND et d'IRC a rendu visite à chacun des ménages présélectionnés. Ces évaluations ont compris une observation visuelle, ainsi qu'un questionnaire de 40 minutes couvrant les

revenus et les dépenses ordinaires du ménage, sa consommation alimentaire, ses actifs et ses stratégies d'adaptation. À l'issue des évaluations, les candidats étaient classés en fonction d'un système de notation, les plus vulnérables étant sélectionnés comme bénéficiaires. Des discussions de groupe ont permis d'affiner et de valider les critères de vulnérabilité retenus. Depuis, les critères présentés ont été adaptés en vue de la poursuite du programme, en tenant compte des améliorations à apporter relevées au cours de la mise en œuvre.

Distribution des cartes de retrait et formation à leur utilisation

Les bénéficiaires sélectionnés ont été informés de la date et du lieu de la séance d'information leur étant destinée. Au cours de cette séance, la remise de leur carte de retrait s'est accompagnée d'une heure de formation à ses modalités d'utilisation, qui a comporté une démonstration pratique de son mode d'emploi et des conseils sur la manière de résoudre les problèmes susceptibles de se produire. Chaque bénéficiaire signe son consentement (ou son refus) de communiquer ses données à d'autres ONG, aux agences des Nations unies et aux autorités locales. Le processus a été simplifié et rationalisé le plus possible pour réduire l'impact sur le temps des bénéficiaires. Les bénéficiaires ont reçu une brochure détaillant une opération de retrait, pour pouvoir s'y reporter ultérieurement.

Ligne d'assistance

Le programme a reçu l'appui d'une ligne d'assistance téléphonique réservée aux bénéficiaires de transferts monétaires pour que ceux-ci puissent lui adresser leurs questions et problèmes. Le numéro de téléphone de cette ligne d'assistance a été remis aux bénéficiaires lors de la formation, et le personnel de terrain de l'AND l'a communiqué lors de ses visites s'il le fallait. La ligne d'assistance a été assurée par un chargé de programme travaillant pour IRC. Celui-ci (un homme) a été amené à résoudre les problèmes des bénéficiaires, et notamment des problèmes de retrait d'argent, la perte de la carte ou du code NIP, des demandes de rappel de la date du prochain paiement, et des non-bénéficiaires demandant à être inclus dans le programme. Dans la majorité des cas, les requêtes peuvent être résolues au téléphone, mais si nécessaire, l'agent du programme s'est rendu à un distributeur automatique ou au foyer des bénéficiaires pour leur apporter une aide concrète.

²² Ratio démographique selon l'âge des individus qui n'appartiennent pas normalement à la population active (les individus à charge) et de ceux qui relèvent de la population active (population productive).

La ligne d'assistance est conçue pour répondre aux demandes de renseignements et aux préoccupations au sujet du programme d'aide de transferts monétaires à proprement parler. L'équipe du programme de Relèvement économique et de développement travaille en étroite collaboration avec le Programme de protection et d'autonomisation des femmes d'IRC Liban qui opère des centres sécurisés et confidentiels pour les femmes et les filles, à qui elle relaye ses préoccupations en matière de protection. Entre avril et octobre 2013, la ligne d'assistance a reçu 55 appels. Sur ceux-ci, cinq ont été adressés à l'équipe du Programme de protection et d'autonomisation des femmes pour qu'elle s'en charge.

Suivi et impact du programme

Suivi

Un suivi de post-distribution a été effectué tous les 2-3 mois tout au long de la mise en œuvre du programme. Ce suivi a pris la forme d'une enquête auprès des bénéficiaires pour recueillir des renseignements sur le processus de distribution, son impact et l'utilisation des fonds. Cette enquête cherche plus précisément à déterminer la satisfaction des bénéficiaires, leur capacité à accéder aux fonds, leur manière de dépenser les fonds, l'écart entre revenus et dépenses et l'impact de l'aide sur leurs mécanismes d'adaptation et leurs préoccupations en termes de sécurité. Les rapports d'opérations de la CSC ont également été analysés une fois par mois, ce qui a permis ainsi à IRC de relever les cas où les

bénéficiaires avaient cessé d'utiliser ce dispositif et d'y réagir en conséquence.

IRC effectue également un suivi mensuel dans des magasins prédéterminés pour connaître les prix du marché d'un panier d'articles courants. Un bénéficiaire syrien et un bénéficiaire libanais ont effectué des courses « en secret » dans trois magasins différents du secteur cible pour suivre l'évolution des prix au fil du temps, et pour vérifier la différenciation pratiquée entre les acheteurs libanais et leurs homologues syriens. IRC prévoit de participer à un système harmonisé de suivi du marché à l'échelon national, dont le groupe de travail sur les transferts monétaires assurera la coordination une fois établi.

Suivi de post-distribution : principaux constats

Le tableau ci-dessous présente les principaux constats issus des enquêtes de suivi de post-distribution réalisées entre les mois de juin et de septembre 2013. En moyenne, tandis que moins de 5 % d'entre eux savaient comment utiliser une carte de retrait avant la formation, 63 % étaient capables de s'en servir sans autre assistance après une heure d'instruction. À ce stade, ceux qui n'arrivaient toujours pas à l'utiliser sans assistance ont reçu soit le soutien d'un parent de confiance, soit d'autre soutien d'IRC en contactant la ligne d'assistance. Malgré quelques difficultés, plus de 90 % des bénéficiaires ont indiqué préférer les cartes de retrait par rapport à d'autres modalités, comme de l'argent dans une enveloppe ou une distribution en nature.

Tableau 1 : Principaux constats des rapports mensuels de suivi de post-distribution

	Moyenne des résultats Juin à septembre	Résultats du suivi de post-distribution de juin (Syriens)	Résultats du suivi de post-distribution d'août (Syriens)	Résultats du suivi de post-distribution de septembre (Libanais)
Nombre de personnes interrogées		85	79	143
% des membres du ménage âgés entre 15 et 64 ans exerçant un travail quelconque au cours du mois écoulé	15,9 %	9,7 %	13 %	25 %
Nombre moyen de jours travaillés par ménage au cours du mois écoulé	12,25 jours	14,5 jours	10 jours	données non disponibles
Capables d'utiliser une carte de retrait avant le programme	4,8%	2,4%	6%	6%
Capables d'utiliser une carte de retrait sans assistance au terme de la formation	63 %	59 %	71 %	59 %
Préfèrent la carte de retrait comme modalité de transfert à toutes les autres	90,3 %	85,9 %	95 %	90 %
% déclarant IRC comme principale source de revenus ²³	74,7 %	94 %	87 %	43 %
Dépenses moyennes en besoins de base du ménage	447 USD	340 USD	450 USD	550 USD
% des besoins de base satisfaits par l'assistance monétaire d'IRC	46 %	58 %	44 %	36 %

Mesure de l'impact

*Une bénéficiaire atteinte d'une maladie l'empêchant de travailler a déclaré : « **Tous les deux jours, il me faut des couches et du lait pour mes filles. J'avais honte quand je me présentais devant l'épicier à toujours demander des produits sans avoir de l'argent pour le rembourser... C'était un fardeau très lourd à porter et je devais de l'argent à plusieurs personnes. Avec l'assistance monétaire, j'ai pu rembourser une partie de mes dettes à chacune d'entre elles, faire vacciner mes enfants et mettre de l'argent de côté pour acheter un chauffage et du combustible.** »*

*Une bénéficiaire syrienne a déclaré que l'aide lui a permis de rembourser ses dettes et d'inscrire ses enfants à l'école :« **Cela faisait deux ans qu'ils n'avaient pas reçu d'éducation. C'est quelque chose de très important pour eux.** »*

Mesurer l'impact de l'aide monétaire peut être quelque chose de complexe, surtout quand plusieurs organisations se chargent d'effectuer des transferts monétaires. Lorsque le programme est multisectoriel, il peut être difficile aussi de percevoir les impacts spécifiques à un secteur donné. IRC a recours au suivi de post-distribution pour se faire

²³ 33 % font part de main-d'œuvre occasionnelle comme source principale de revenu

une idée globale de la manière dont les fonds sont utilisés et de l'impact qu'ils ont (voir la figure 2 au verso). IRC s'en remet aussi au retour provenant des collègues qui travaillent dans des secteurs spécifiques, comme celui de la protection.

Un facteur essentiel à la réussite du programme tient aux liens qui ont été établis avec le Programme de protection et d'autonomisation des femmes d'IRC et l'équipe de Protection, qui ont permis de s'appuyer sur l'expertise technique qui existait dans ce domaine et de veiller à l'efficacité des renvois entre les programmes. Les collègues du programme de protection ont pu accompagner leurs collègues du programme de Relèvement économique et développement au cours des évaluations des ménages, pour les aider à repérer d'éventuels problèmes de protection et à procéder à des renvois au programme de protection (y compris par exemple les centres de femmes), si nécessaire.

Bien qu'il puisse être difficile de mesurer certaines stratégies d'adaptation négatives en raison de leur caractère délicat, le personnel du Programme de protection et d'autonomisation des femmes et celui de la Protection font état de tendances positives au sein des communautés qui perçoivent une aide monétaire. Cette aide a pour effet de combler les écarts qui autrement le seraient en ayant recours à des stratégies d'adaptation. Des preuves anecdotiques recueillies par l'équipe de Protection suggèrent que les femmes bénéficiaires se sentent plus autonomes dès lors qu'elles ont les moyens de subvenir aux besoins de leur famille. Par ailleurs, certains éléments portent à croire que l'apport d'assistance monétaire à des ménages tant libanais que syriens a permis de réduire les tensions entre ces groupes, car il renforce l'idée que du soutien existe pour les plus vulnérables, et pas uniquement pour un seul segment de la population.



Photo: Renée Goulet

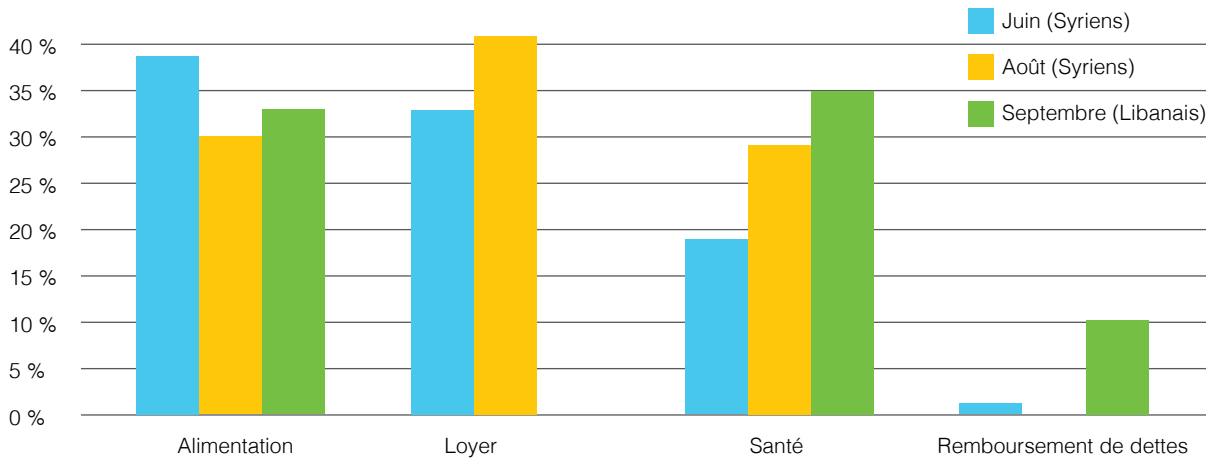


Figure 1 : Pourcentage de bénéficiaires faisant part de leurs dépenses principales de l'aide monétaire de IRC dans chaque domaine

Habitudes d'achat

Les bénéficiaires interrogés pour cette étude de cas ont fait état d'un large éventail d'usages pour les transferts monétaires qui leur étaient versés, notamment en matière de nourriture, de logement, de remboursement de dettes, de chauffage, de combustible, et de frais médicaux et éducatifs.

Dans les enquêtes de suivi de post-distribution réalisées par IRC, il était demandé aux bénéficiaires d'indiquer de quelle manière ils avaient utilisé la majorité de l'aide monétaire qu'ils avaient reçue. Pour les réfugiés, l'alimentation et le loyer représentaient le gros de leurs dépenses. Pour les ménages libanais, les soins de santé relevaient d'une préoccupation majeure, de sorte que l'alimentation et les soins de santé étaient les principales sources de dépenses à être le plus fréquemment citées.

Quelques bénéficiaires, peu nombreux, ont indiqué qu'ils utilisaient principalement ces fonds pour rembourser leurs dettes.

La plupart des ménages bénéficiaires utilisaient les transferts monétaires qui leur étaient versés pour répondre à une variété de besoins, comme l'ont illustré les enquêtes de suivi de post-distribution (voir la Figure 2 ci-dessous). Les enquêtes de suivi de post-distribution posaient une série de questions qui pouvaient servir à déterminer les impacts sectoriels. L'enquête a révélé des changements significatifs au niveau des dépenses en fonction des différents groupes de bénéficiaires qui participaient au programme chaque mois, ce qui démontre la nature dynamique et changeante des besoins des bénéficiaires.

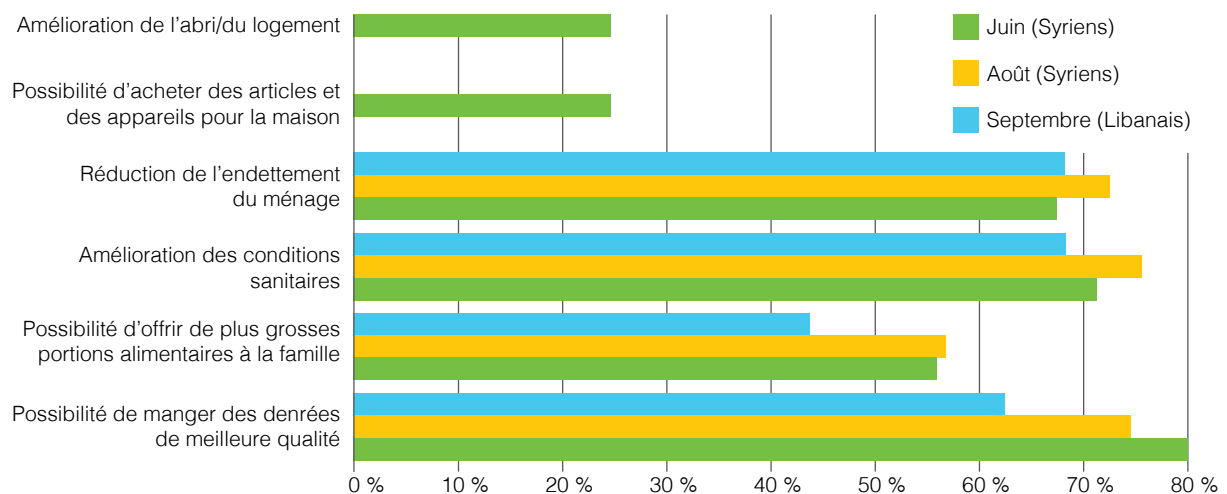


Figure 2 : Pourcentage de bénéficiaires faisant part d'impacts dans un secteur spécifique de l'aide monétaire apportée par IRC²⁴

²⁴ Données sur les abris/articles non alimentaires non disponibles dans les rapports d'août et de septembre

Formation à l'éducation financière

Une proportion importante des bénéficiaires d'assistance monétaire multisectorielle étaient des femmes qui étaient devenues chefs de famille pour la première fois, ayant laissé les hommes de la famille en Syrie. Tout au long du programme, des problèmes de gestion financière du ménage ont été observés et signalés au sein de groupe de bénéficiaires (et du groupe plus large). Pour répondre à ce besoin, et pour assurer l'impact à plus long terme de l'intervention, lors de la clôture du projet, l'équipe de Relèvement économique et développement s'est associée avec celle du Programme de protection et d'autonomisation des femmes pour procurer à un groupe pilote de 50 femmes issues du programme une formation à l'éducation financière. Ce programme a été dispensé sous la forme de 12 séances réparties au cours de 6 semaines, chaque groupe recevant un enseignement dans les domaines de la budgétisation au niveau micro, de la gestion de la dette et des services bancaires. À l'avenir, IRC cherchera à élargir le programme de formation pour y inclure toutes les femmes titulaires de carte.

La formation en gestion financière est recommandée à titre d'élément d'une programmation d'assistance monétaire multisectorielle dans les documents d'orientation disponibles²⁵. IRC est convaincue qu'une formation financière améliore les résultats de protection en habilitant les femmes à devenir des décideurs au sein du ménage. Dès lors que celles-ci reçoivent de l'aide monétaire, elles ont les moyens de mettre de côté des fonds pour l'avenir, de gérer plus efficacement leurs dettes, et d'éprouver un plus grand sentiment de confiance en soi. Le personnel d'IRC a observé que le fait de renforcer l'autonomie des femmes et leur capacité à optimiser les ressources disponibles est tout particulièrement important, et peut réduire le recours à des stratégies d'adaptation négatives et l'exposition à des violences basées sur le genre.

Prochaines étapes pour le programme/ Stratégie de sortie

Lorsque le programme d'IRC a vu le jour en février, on dénombrait 242 266 réfugiés syriens au Liban. À la conclusion de cette phase du programme le 31 octobre, on en comptait 812 268²⁶, soit une augmentation de 235 % entretemps. IRC prévoit de continuer d'apporter du soutien à la population

de réfugiés qui ne cesse de grandir au Liban, ainsi qu'aux communautés qui les accueillent.

À compter de novembre 2013, IRC a commencé la phase suivante de son programme de transferts monétaires multisectoriels sans condition, qui va se développer pour soutenir 2 000 ménages de réfugiés syriens nouvellement arrivés et 400 ménages vulnérables au sein de la communauté d'accueil.

Le programme multisectoriel de transferts monétaires d'IRC est de nature cyclique. Bien que IRC continuera de fournir de l'assistance monétaire au Liban pour l'avenir prévisible, pour chaque cycle de bénéficiaires, le programme se termine au bout de quelques mois. Les bénéficiaires recevront deux mois d'assistance sous forme de transferts monétaires sans condition, les plus vulnérables étant admissibles à recevoir six mois supplémentaires de soutien. Cette durée est clairement indiquée aux bénéficiaires au début du programme, bien que cela ne signifie pas toujours que les bénéficiaires soient en mesure de trouver un autre revenu une fois arrivés en fin de cycle.

IRC œuvre également à soutenir le relèvement économique de son groupe cible en élargissant ses programmes de moyens de subsistance dans la zone touchée. Il offrira de l'aide conditionnelle sous la forme d'activités d'argent contre travail et d'activités d'argent contre formation, qui ciblera un nombre égal de Syriens et de Libanais.

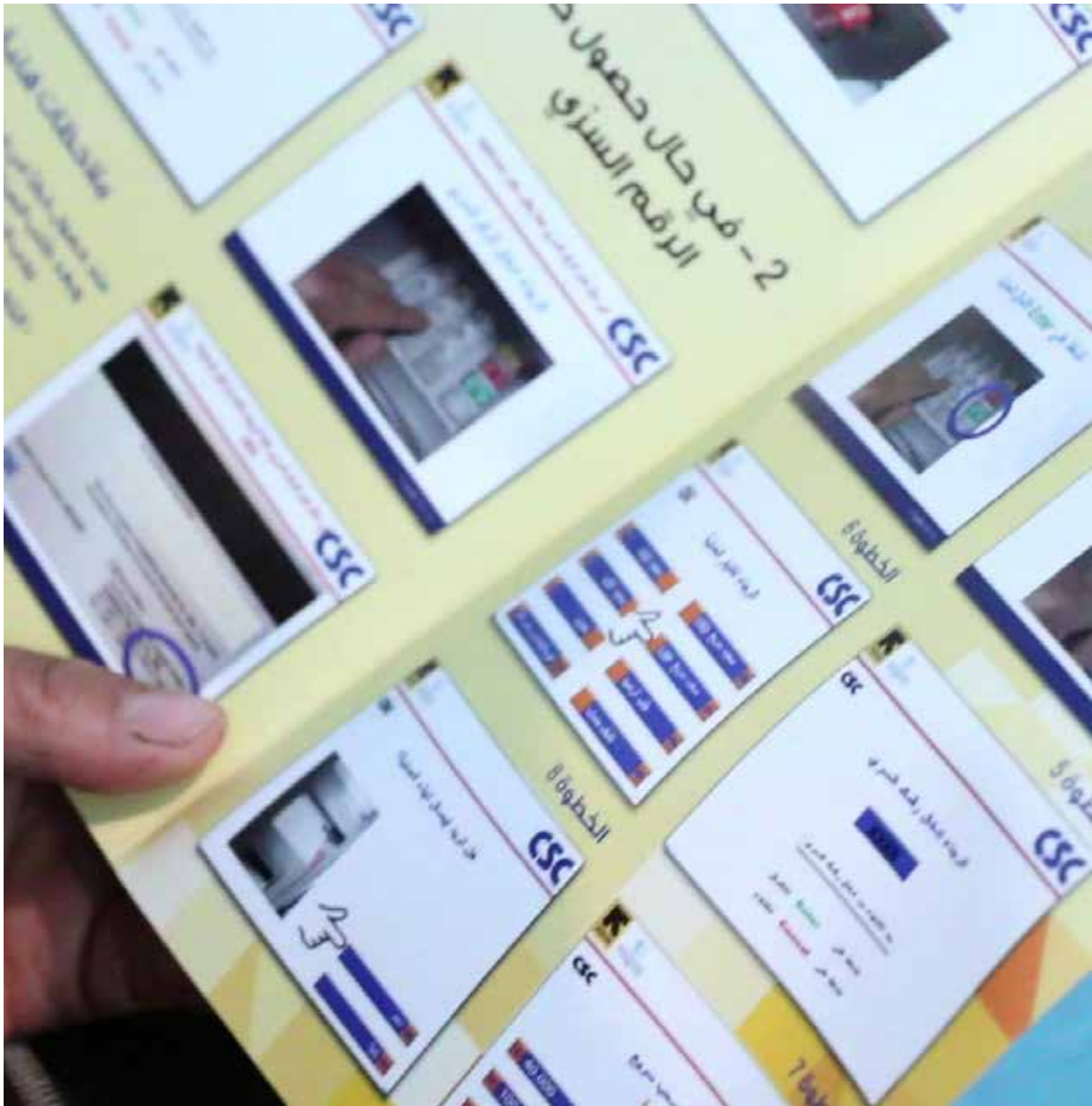
Défis et mesures d'atténuation

Bien que l'assistance monétaire puisse réduire la nécessité de recourir à des stratégies d'adaptation négatives, elle peut aussi présenter des risques pour les femmes si l'on ne tient pas compte des circonstances culturelles et si la dynamique des familles individuelles est mal comprise. Il a été constaté que la meilleure façon d'atténuer ces risques consiste à **inclure les experts en protection** dans le projet **dès la phase de conception**, en veillant à repérer et à résoudre rapidement les problèmes qui se présentent.

Les fonds versés aux bénéficiaires peuvent ne pas toujours être dépensés de la manière prévue (à savoir, répondre aux besoins urgents de la famille). **Le suivi repose sur l'honnêteté et l'exactitude des dires des bénéficiaires, en laissant place à**

²⁵ Adeso, 2013a

²⁶ HCR, Op Cit., 2013



une marge d'erreur qui est le résultat soit d'une désinformation délibérée, soit d'une incapacité à se rappeler exactement de quelle manière les fonds ont été dépensés. **IRC atténue ce risque en procédant à une évaluation et une sélection minutieuses des bénéficiaires** et accepte que, dans certains cas, les fonds ne soient pas dépensés de la manière prévue. Il reste à noter, cependant, qu'il n'existe **aucune preuve suggérant que l'assistance monétaire souffre d'une plus grande utilisation abusive que l'assistance en nature**²⁷. Au Liban, par exemple, on a assisté à l'échange d'une grande part de l'assistance apportée en nature ou sous forme de coupons en contrepartie de paiements inférieurs à la valeur marchande.

Comme pour toute initiative humanitaire, le **risque de dépendance** vis-à-vis de l'aide apportée est toujours un sujet de préoccupation. Toutefois, **ce risque peut être exacerbé si les besoins sont pris en charge dans plusieurs secteurs à la fois**. Il est estimé que l'assistance de IRC a permis de répondre à hauteur de 40 à 50 % des dépenses mensuelles des ménages, proportion qui n'est assurément pas soutenable sur la durée. Le programme s'inscrit néanmoins dans une plage de temps strictement limitée, les bénéficiaires étant clairement avisés de cette limitation au début où ils commencent à recevoir de l'aide, ce qui leur permet de prendre des décisions financières éclairées.

²⁷ CaLP, 2011

Enseignements tirés

Généralités

Pour autant que possible, il est préférable que les agences **travaillent avec les collectivités locales**, en raison des nombreux avantages que cela présente en matière d'accès, de légitimité et de responsabilisation. Les organisations doivent toutefois être conscientes des difficultés de travailler avec des structures locales, notamment en ce qui concerne les processus de sélection des bénéficiaires. Il existe en particulier des risques que **l'assistance soit utilisée à des fins politiques**. Pour atténuer toute influence politique induite, IRC a choisi d'accorder une plus grande importance au niveau communautaire, en sollicitant la participation plus directe des réfugiés syriens et de la communauté d'accueil libanaise dans les processus décisionnels. Cette démarche invite d'une part les ménages à demander directement de l'aide au personnel de terrain d'IRC et d'AND, plutôt que d'accepter des recommandations venant directement des municipalités, et d'autre part à assister à des séances d'information organisées dans les villages. Les municipalités et les organisations communautaires y participent en encourageant les ménages vulnérables à demander de l'aide. D'autres recommandations seront recueillies auprès de toute une série d'autres organisations.

Les partenariats avec les services bancaires doivent faire l'objet d'un examen attentif. Dans ce contexte, les individus en situation de crise ne sont pas des clients de la banque avec laquelle l'organisation de mise en œuvre s'est associée, et ne sont pas une partie contractante de l'accord conclu entre l'organisation de mise en œuvre et la banque. **Les banques ne répondent pas de principes humanitaires** et n'ont sans doute pas l'habitude de travailler avec des individus connaissant mal les rouages du système bancaire. Il revient donc à l'organisation humanitaire de **veiller à la protection des données des bénéficiaires** et à ce que les usagers du service soient capables d'utiliser l'infrastructure bancaire efficacement. Il est également important d'envisager la capacité de la banque à fournir des services, surtout si plusieurs organisations s'associent avec la même banque. Pour des raisons de protection des données, IRC ne communique pas le nom des bénéficiaires au prestataire de service, avec lequel il conclut un accord détaillé clarifiant le partage des rôles et des responsabilités entre la banque et l'organisation humanitaire. Pour garantir que les bénéficiaires

puissent avoir accès aux informations en temps opportun, IRC a établi sa propre ligne d'assistance téléphonique pour répondre aux demandes de renseignements. Lorsque les bénéficiaires ont des problèmes pour retirer de l'argent, IRC agit en tant que médiateur. Pour protéger l'anonymat des bénéficiaires, IRC doit également intervenir en qualité d'intermédiaire en cas de perte de carte ou d'oubli du NIP.

Il est important d'**exploiter l'expertise** présente au sein des organisations et entre elles, et de veiller à ce qu'il existe des liens étroits entre les départements (par exemple entre l'équipe Relèvement économique et développement et celle du Programme de protection et d'autonomisation des femmes). Il serait bon ainsi que le personnel du département Protection se charge de l'examen des critères de vulnérabilité, et que le personnel des Finances s'implique de près dans la conception de la modalité de paiement et du protocole d'accord avec les partenaires.

Il est important de bien connaître les risques en matière de protection qui découlent d'un programme d'assistance monétaire. Il convient d'atténuer ces risques sans tarder, en ayant recours à des systèmes de suivi solides et d'une évaluation minutieuse des différentes vulnérabilités auxquelles chaque ménage peut faire face.

Envisager d'autres modalités possibles pour les personnes âgées et les personnes handicapées qui peuvent ne pas être en mesure d'accéder à des fonds au moyen de cartes de retrait comme prévu. Le fait de remettre une carte de retrait à quelqu'un qui n'est pas capable de s'en servir ou de se rendre à un distributeur automatique de billets l'oblige forcément à s'en remettre à un tiers, ce qui en soi pose des risques financiers et en matière de protection. Dans ce genre de situations, les organisations peuvent envisager, par exemple, une assistance monétaire sous forme de billets glissés dans une enveloppe qui est remise en mains propres aux individus qui répondent à des critères stricts.

Envergure multisectorielle

Il est impératif qu'organisations **et bailleurs de fonds abandonnent** leur propension à vouloir contrôler la façon dont les fonds sont dépensés, pour faire confiance aux bénéficiaires qui, dès lors qu'ils sont bien ciblés, sont en mesure de prendre eux-mêmes les bonnes décisions pour leurs familles en périodes de crise. Il est important d'employer des critères de ciblage clairs et transparents qui reposent sur la vulnérabilité, de former le personnel de manière efficace, d'effectuer un suivi pour s'assurer du respect des bonnes pratiques, puis de faire confiance à ce que ces systèmes fonctionnent.

Il est important de travailler dans les limites des mécanismes de coordination existants. Il se peut cependant que ceux-ci posent des difficultés pour les programmes multisectoriels, le système de clusters actuel étant mal adapté à la programmation d'assistance monétaire multisectorielle. Le premier suivi de post-distribution d'IRC a révélé que pour la plupart des bénéficiaires, leurs dépenses étaient principalement d'ordre alimentaire. En conséquence, IRC participe au groupe de travail sur la sécurité alimentaire. Cependant, un suivi de post-distribution ultérieur a constaté que le montant consacré au loyer était plus élevé que pour la nourriture, et dans la plupart des cas, les bénéficiaires indiquaient que leurs dépenses relevaient de plusieurs secteurs. Suite à cela, il n'était plus clair quel ou quels groupes de coordination correspondaient le mieux au programme. IRC se concerte avec d'autres organisations pour assurer l'harmonisation des interventions et éviter les doubles emplois dans la mesure du possible. Néanmoins, la structure de coordination existante ne semble pas assez souple pour permettre réellement un programme multisectoriel.

Les mécanismes de planification présentent un défi similaire. Lors de sa participation à des processus de planification régionale, il est demandé à IRC d'indiquer les impacts de son assistance monétaire pour l'année suivante en s'appuyant sur une base sectorielle. Or dans un programme multisectoriel, c'est au bénéficiaire plutôt qu'au bailleur de fonds ou à l'organisation qu'il revient de décider de l'utilisation des fonds.

Bien que l'assistance monétaire puisse répondre aux besoins de plusieurs secteurs, **tout ne peut pas se traduire en valeur monétaire, ni ne devrait l'être d'ailleurs.** Il se peut ainsi que des kits de dignité²⁸, par exemple, ne relèvent pas d'une priorité pour les ménages s'ils reçoivent de l'assistance monétaire, de sorte que dans ce cas-là, une distribution en nature constitue peut-être le meilleur moyen de veiller à ce que les femmes aient accès à ces articles. Par ailleurs, si l'assistance monétaire multisectorielle peut réduire les tensions qui existent entre les réfugiés et les communautés d'accueil, et diminuer ainsi les risques de recours à des stratégies d'adaptation négatives pour les femmes et les filles, l'argent ne saurait remplacer des services de soutien psychosocial et le suivi de la protection. IRC s'est assuré qu'il existe des liens solides entre son programme intégrant des transferts monétaires et ses activités de protection et du programme de protection et d'autonomisation des femmes, tout en veillant aussi à coordonner ses actions avec d'autres organisations qui fournissent de l'assistance en nature pour s'assurer de satisfaire la totalité des besoins.

Lectures recommandées

Adeso (2013a), A Practical Guide to Cash Based Responses: Sector Based Guidelines Adeso (2013b), Adeso workshop report: Multi Sectoral Cash Transfer, Nairobi

CaLP (2014), Directives pour la mise en oeuvre de transferts électroniques en situation d'urgence

CaLP (2014), Protéger la vie privée des bénéficiaires

ECHO (2015), 10 common principles for multi-purpose cash-based assistance to respond to humanitarian needs

IRC (2014), Emergency Economies: The Impact of Cash Assistance in Lebanon

Midgley, T. et Eldebo, J. (2013), Rapport de plaidoyer de World Vision - Sous pression : L'impact des réfugiés syriens sur les communautés d'accueil au Liban

²⁸ Un kit de dignité contient « les biens de première nécessité dont les femmes et les filles déplacées ont besoin à des fins de maintien de l'hygiène féminine, de dignité et de respect dans leurs vies quotidiennes, en dépit de leur déplacement » (Cluster Abris Somalie, p.1, 2011)

Il est de plus en plus reconnu au sein du secteur humanitaire que dans une situation d'urgence, les transferts monétaires et les coupons (appelés communément transferts monétaires ou PTM, programmes intégrant des transferts monétaires) peuvent être des outils appropriés et efficaces pour venir en aide à des populations touchées par des catastrophes et des conflits armés. Les transferts monétaires peuvent être perçus comme étant préférables à une distribution classique d'assistance en nature. En effet, ils dispensent de l'aide dans le respect de la dignité et du choix des bénéficiaires, tout en stimulant l'économie et les marchés locaux.

L'assistance monétaire est traditionnellement le ressort de programmes de sécurité alimentaire et de moyens de subsistance, toutefois à mesure que la communauté humanitaire en apprend plus sur cette modalité, les transferts monétaires suscitent un intérêt grandissant comme moyen de répondre à un plus large éventail de besoins des bénéficiaires. Les transferts monétaires sont ainsi de plus en plus perçus comme étant un outil viable dans un large éventail de secteurs, y compris ceux des abris, de l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH) et de la nutrition. Un seul et unique transfert monétaire présente ainsi la possibilité de répondre simultanément à des besoins multiples relevant de plusieurs secteurs à la fois. Cette souplesse est certes reconnue comme étant un avantage potentiel des transferts monétaires, néanmoins les praticiens disposent de peu d'études de cas sur lesquelles s'appuyer pour concevoir leurs programmes. Ce document, qui reprend les travaux menés par l'International Rescue Committee (IRC) au Liban, vise à présenter un exemple concret de programme contemporain d'assistance monétaire multisectorielle.

L'étude de cas qu'il présente illustre les difficultés rencontrées et les résultats obtenus au cours de la mise en œuvre d'un programme d'assistance monétaire multisectorielle au Liban. Elle se penche sur les enjeux rencontrés, et notamment sur les tensions qui existent entre les ménages des communautés d'accueil et ceux des réfugiés, l'utilisation des distributeurs automatiques de billets, l'analyse du marché et le suivi et l'évaluation.

Avec le soutien de



Humanitarian Aid
and Civil Protection



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Cette étude de cas a été rédigée par Leah Campbell, chercheuse dans le domaine humanitaire spécialisée dans les milieux urbains et autres environnements complexes. Leah travaille pour ANALP, le Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire, en plus d'être consultante indépendante.

Janvier 2014