

Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Lignes directrices sur les programmes de transferts monétaires



CICR



Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

© CICR et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 2008.

Toutes les cartes figurant dans ce document ont été réalisées par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les limites et les toponymes qui y sont indiqués et les appellations utilisées n'impliquent aucune prise de position de la part de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge quant au statut juridique et aux autorités des pays, territoires, villes ou zones considérées ou quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Photos : CICR /Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont pris toutes les précautions raisonnables pour vérifier les informations contenues dans cette publication. Toutefois, ces informations sont publiées sans garantie expresse ou implicite d'aucune sorte. La responsabilité de l'interprétation et de l'utilisation de ce document incombe au seul lecteur. Le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne peuvent en aucun cas être tenus responsables des dommages qui pourraient résulter de son utilisation.

Les opinions exprimées dans cette publication ne représentent pas nécessairement la position ou la politique déclarée du CICR ou de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

2008

Comité international de la Croix-Rouge

19 avenue de la Paix
1202 Genève
Suisse
Téléphone : (41) 22 733 20 57
E-mail : webmaster.gva@icrc.org
Site web : www.icrc.org

2008

**Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Boite postale 372
1211 Genève 19
Suisse
Téléphone : (41) 22 730 4222
Télécopie : (41) 22 733 0395
E-mail : secretariat@ifrc.org
Site web : www.ifrc.org

Table des matières

Sigles et abréviations	3
Remerciements	4
Glossaire	4

Section A

Mise en œuvre des programmes de transferts monétaires	7
---	---

1. Introduction 8

1.1 À qui s'adressent ces lignes directrices?	8
1.2 Quand utiliser les lignes directrices ?	8
1.3 Comment utiliser les lignes directrices ?	8
1.4 Autres publications utiles	9

2. Qu'est-ce qu'un programme de transferts monétaires? 10

2.1 Principes de base des transferts monétaires	11
2.2 Les différentes formes de transferts monétaires	12
2.3 Quand mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires ?	13
2.4 Programme de transferts monétaires : l'expérience du Mouvement	16

3. Bilans de situation 18

3.1 Bilans de situation préalables à un programme de transferts monétaires	19
3.2 Aspects particuliers des bilans de situations relatifs à des programmes de transferts monétaires	19

4. Prise de décision et définition des objectifs 22

4.1 Considérations préalables au choix du type d'intervention	23
4.2 Objectifs des programmes de transferts monétaires	26
4.3 Choix du type de transfert monétaire le plus approprié	26
4.4 Comment fixer la valeur d'un transfert monétaire	28

5. Planification des activités et des ressources 32

5.1 Calendrier et durée des programmes	33
5.2 Critères financiers et administratifs	33
5.3 Coordination	36
5.4 Communication et diffusion	38
5.5 Planification du retrait des programmes de transferts monétaires	40

6. Ciblage et enregistrement des bénéficiaires	42
6.1 Principes de base du ciblage	43
6.2 Modalités de ciblage	44
6.3 Ciblage des bénéficiaires en milieu urbain	47
6.4 Enregistrement des bénéficiaires	48
6.5 Enregistrement des bénéficiaires en fonction du sexe	51
7. Versement et distribution des fonds	54
7.1 Mécanismes de transfert des fonds	54
7.2 Calendrier des distributions	60
7.3 Risque liés à la distribution et au versement des fonds	61
8. Suivi et évaluation des programmes de transferts monétaires	64
8.1 Suivi	65
8.2 Évaluation	67

Section B

Fiches d'orientation

1. Transferts monétaires inconditionnels	72
2. Programmes de soutien aux moyens de subsistance	74
3. Transferts sous forme de bons	77
4. Programmes « argent contre travail »	82
5. Foires aux bons de semences	88
6. Programmes sociaux de transferts monétaires	91

Section C

Outils pratiques

1. Liste de contrôle pour les bilans de situation	96
2. Analyse des marchés	100
3. Ciblage communautaire	105
4. Les transferts monétaires directs étape par étape	109
5. Évaluation des institutions financières	112
6. Suivi post-distribution	115
7. Planification des flux financiers	120
8. Informations à intégrer aux bases de données	122

Formulaire d'évaluation

124

Sigles et abréviations

SIDA	syndrome d'immunodéficience acquise
FAQ	foire aux questions
DAB	distributeur automatique de billets (pour les retraits en espèces)
VIH	virus de l'immunodéficience humaine
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
HIV	virus de l'immunodéficience humaine
SNH	Société nationale hôte
Fédération internationale	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Mouvement	Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
ONG	Organisation non gouvernementale
PVIH	Personne vivant avec le VIH
SNP	Sociétés nationales participantes
ONU	Organisation des Nations Unies

Remerciements

Ce document a été publié avec le généreux concours du Ministère britannique du développement international (DFID) et le soutien financier et technique de la Croix-Rouge britannique. Un groupe consultatif en a examiné les versions préliminaires. Nous tenons à remercier en particulier Lois Austin, Sébastien Chessex, Charles-Antoine Hofmann, Penny Holzmann, Mija Ververs et Laura Walker de leur précieuse contribution à la réalisation de ce document. Nous remercions également la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC), Oxfam Grande-Bretagne et le Groupe chargé des politiques humanitaires de l'Institut britannique de développement outre-mer (ODI) de nous avoir autorisés à adapter certains de leurs documents.

Glossaire

Note: Les termes figurant dans ce glossaire sont suivis d'un astérisque () lorsqu'ils apparaissent pour la première fois dans ces lignes directrices.*

Actif productif

Outil capable ou permettant de produire un article ou un service à valeur économique (terres, équipements, matériaux, machines, installations et bâtiments, moyens de transport, par exemple).

Analyse des marchés

Recherches visant à comprendre le fonctionnement habituel des marchés, à cerner l'impact des crises sur ces marchés et à déterminer, au besoin, les mesures de soutien les mieux adaptées. L'analyse peut porter sur l'offre et la demande, l'évolution des prix et les données sur les revenus et les salaires.

Besoins essentiels

Tout ce dont les gens ont besoin pour survivre, et notamment un accès sûr à des biens essentiels (nourriture, eau, abri, vêtements, soins de santé, assainissement et éducation notamment).

Bilan de situation

Action visant à comprendre une situation donnée afin de cerner les problèmes, leur origine et leurs conséquences.

Discussion de groupes

Dialogues structurés réunissant des membres bien informés de la communauté et ayant pour objet d'obtenir des informations sur une question donnée et de recueillir l'avis des participants. Cette méthode s'avère particulièrement utile pour examiner un même problème depuis des perspectives différentes.

Données de base

Informations initiales recueillies au cours d'un bilan de situation. Elles regroupent des faits, des chiffres et des données descriptives et permettent de mesurer l'impact des projets en évaluant une situation donnée avant et après l'exécution dudit projet.

Données qualitatives

Informations tirées d'observations ou de discussions, mais aussi de perceptions ou de comportements.

Données quantitatives

Informations chiffrées relatives notamment au nombre de bénéficiaires prévus, de versements effectués ou de jours ouvrés et au montant des fonds transférés. Ces informations doivent être ventilées en fonction du sexe, de l'âge ou d'autres variables.

Évaluation

Analyse systématique et objective d'une opération, d'une politique ou d'un programme achevé ou en cours, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. L'objectif est de déterminer si les objectifs visés étaient adaptés aux besoins et s'ils ont bien été atteints. Il s'agit également de mesurer l'efficacité, l'utilité et l'impact de l'initiative considérée et de s'assurer du caractère durable de ses résultats.

Indicateur

Variable ou facteur quantitatif ou qualitatif offrant un moyen simple et viable de mesurer des résultats ou les changements résultant d'une intervention donnée.

Inflation

Augmentation des prix (ou de la somme nécessaire pour acheter un article particulier.)

Ménage

Les membres d'une même cellule familiale partageant un revenu commun et un même potentiel de dépense. (Cette définition peut varier selon le contexte.)

Microfinancement

Fourniture d'un large éventail de services financiers (dépôts, prêts, services de caisse, transferts monétaires et assurances) en faveur des ménages pauvres ou à faible revenu et de leurs microentreprises.

Moyens de subsistance

Capacités, actifs et stratégies qu'utilisent les populations pour gagner leur vie et assurer leur sécurité alimentaire et économique par le biais de diverses activités économiques productives.

Période de soudure

Période de l'année pendant laquelle il est le plus difficile de se procurer des vivres en quantités suffisantes. Dans le cas des agriculteurs, il s'agit de la période précédant la récolte (saison des pluies), lorsque les récoltes de l'année précédente sont épuisées et que les prix des denrées alimentaires atteignent leur plus haut niveau. Dans le cas des communautés pastorales, il s'agit de la période qui précède les fortes pluies, et pendant laquelle l'accès aux pâturages et aux ressources en eau indispensable à la santé du bétail est vital.

Pouvoir d'achat

Capacité d'acheter (est généralement fonction du revenu).

Protection/aide sociale

Transfert régulier, prévisible et non contributif généralement effectué en espèces (et parfois en nature) en faveur de ménages ou d'individus pauvres ou vulnérables, afin qu'ils puissent acquérir des biens leur permettant de se protéger en cas de choc et pendant les périodes difficiles et de renforcer leur capacité d'adaptation.

Sécurité alimentaire

Un ménage, une communauté, une région ou une nation est en situation de sécurité alimentaire dès lors que tous ses membres ont la possibilité physique, sociale et économique d'acheter, de produire, de se procurer ou de consommer en quantités suffisantes des aliments sains et nutritifs répondant à leurs besoins nutritionnels et à leurs préférences alimentaires et leur permettant de mener une vie saine et active. Il peut exister des poches d'insécurité alimentaire pratiquement partout, à l'intérieur d'un même pays, d'une communauté ou d'une famille. L'insécurité alimentaire peut-être due à de nombreux facteurs liés notamment à la baisse des disponibilités alimentaires (pertes agricoles, diminution des stocks vivriers, réduction des quantités de vivres disponibles sur les marchés, etc.), aux difficultés rencontrées en matière d'accès aux aliments (augmentation du prix des denrées, baisse des revenus, partage moins équitable des ressources alimentaires/diminution des dons de vivres) et à l'utilisation des aliments (mauvaises conditions de préparation, de stockage et d'hygiène, maladies).

Sécurité économique

État des ménages ou des communautés qui vivent dans des conditions leur permettant de subvenir durablement à leurs besoins économiques essentiels sans avoir recours à des stratégies de survie susceptibles de mettre en péril leurs moyens de subsistance ou de porter atteinte à leur sécurité ou à leur dignité.

Suivi

Collecte et analyse continues des informations relatives aux programmes. Les données recueillies doivent permettre, au besoin, d'adapter les programmes. Un plan de suivi tenant compte des buts, des objectifs et des activités du programme doit être établi dès la phase de conception du programme.

Transferts monétaires conditionnels

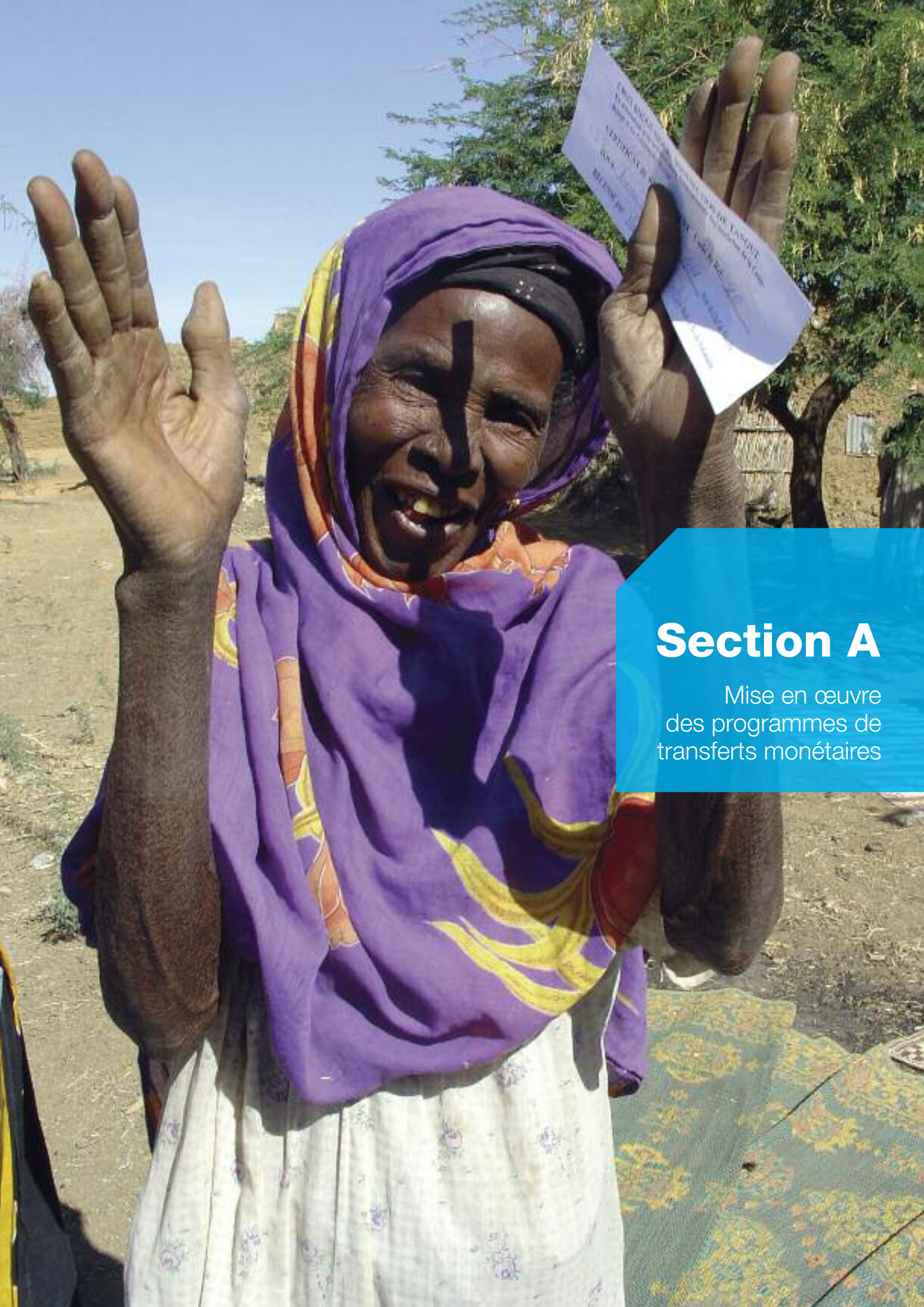
Fonds transférés à la condition que les bénéficiaires fournissent un service (du travail, par exemple), fassent usage d'un service donné (établissements scolaires, dispensaires de santé, etc.) ou utilisent les fonds reçus à des fins préalablement convenues (construction d'abris, redémarrage d'une activité économique, par exemple).

Transferts monétaires inconditionnels

Transferts monétaires accordés sans conditions par des organisations gouvernementales ou des ONG à des individus ou des ménages jugés extrêmement vulnérables, dans le but de réduire leur pauvreté, de leur offrir une protection sociale ou d'atténuer leur vulnérabilité économique (voir « Transferts monétaires conditionnels » ci-dessus).

Vulnérabilité

Conditions définies par des facteurs ou des processus d'ordre physique, social, économique, environnemental et politique et susceptibles d'accroître le risque d'aléas et la vulnérabilité des individus à l'impact de ces aléas.



Section A

Mise en œuvre
des programmes de
transferts monétaires

Une version révisée des lignes directrices doit être publiée en 2009. Un formulaire d'évaluation qui devrait permettre aux intervenants de terrain de contribuer à l'amélioration de ces lignes directrices figure à la fin du présent document. Nous vous remercions de bien vouloir le remplir et nous le retourner.

Compte tenu de la diversité des contextes dans lesquels le Mouvement est appelé à intervenir, certains éléments des lignes directrices devront éventuellement être adaptés. Il faut en toutes occasions rester sensible aux réalités locales et faire preuve de souplesse : il n'y a pas de solution miracle adaptable à toutes les situations.

1. Introduction

C'est lors d'un séminaire organisé par le Secrétariat de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en mai 2006 qu'est apparue la nécessité d'élaborer des lignes directrices sur les transferts monétaires à l'intention du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La Commission de la préparation aux catastrophes et des secours de la Fédération internationale a approuvé les conclusions du séminaire de 2006, notamment en ce qui concerne le besoin de normaliser l'utilisation des fonds destinés aux programmes multisectoriels intégrés et aux activités de planification et de préparation aux catastrophes, et de renforcer les capacités de mise en œuvre des programmes de transferts monétaires. Les lignes directrices, qui s'inspirent directement de la vaste expérience acquise en la matière au sein du Mouvement et dans le secteur humanitaire en général, définissent une approche par étapes, à l'appui de la conception et de l'exécution des programmes de transferts monétaires.

1.1 À qui s'adressent les lignes directrices ?

Les lignes directrices sont destinées aux intervenants de terrain ayant déjà pris part à des programmes d'aide humanitaire. Il peut s'agir de généralistes, comme les chargés de programmes ou les coordonnateurs des secours, mais aussi de spécialistes de la sécurité alimentaire,* de la sécurité économique,* des moyens de subsistance* ou des abris. Les lignes directrices sont conçues pour être utilisées à tous les niveaux du Mouvement, au Siège comme sur le terrain, que ce soit au niveau local, national ou international.

1.2 Quand utiliser les lignes directrices ?

Les lignes directrices couvrent toutes les étapes du cycle des programmes, depuis le bilan de situation*, la conception et l'exécution jusqu'au suivi* et à l'évaluation*. Elles peuvent être utilisées à l'appui des programmes après un rapide bilan de situation, à n'importe quelle phase d'une catastrophe – réduction des risques de catastrophes, préparation, intervention d'urgence ou relèvement – ou en cas de conflit ou d'instabilité politique.

1.3 Comment utiliser les lignes directrices ?

Ces lignes directrices répondent à un double objectif. Il s'agit d'abord de faciliter le processus visant à déterminer si un programme de transferts monétaires est la réponse la plus indiquée. Deuxièmement, s'il s'avère que la situation justifie effectivement la mise en œuvre d'un programme de ce type, les lignes directrices indiquent la marche à suivre étape par étape pour concevoir et mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires. Dans nombre de situations, ces lignes directrices seront utilisées en complément de directives existantes citées dans les chapitres correspondants du présent document.

Les points importants dont tous les utilisateurs des lignes directrices doivent impérativement prendre connaissance sont indiqués sous forme de notes en marge du texte principal.

Les lignes directrices sont réparties en trois sections :

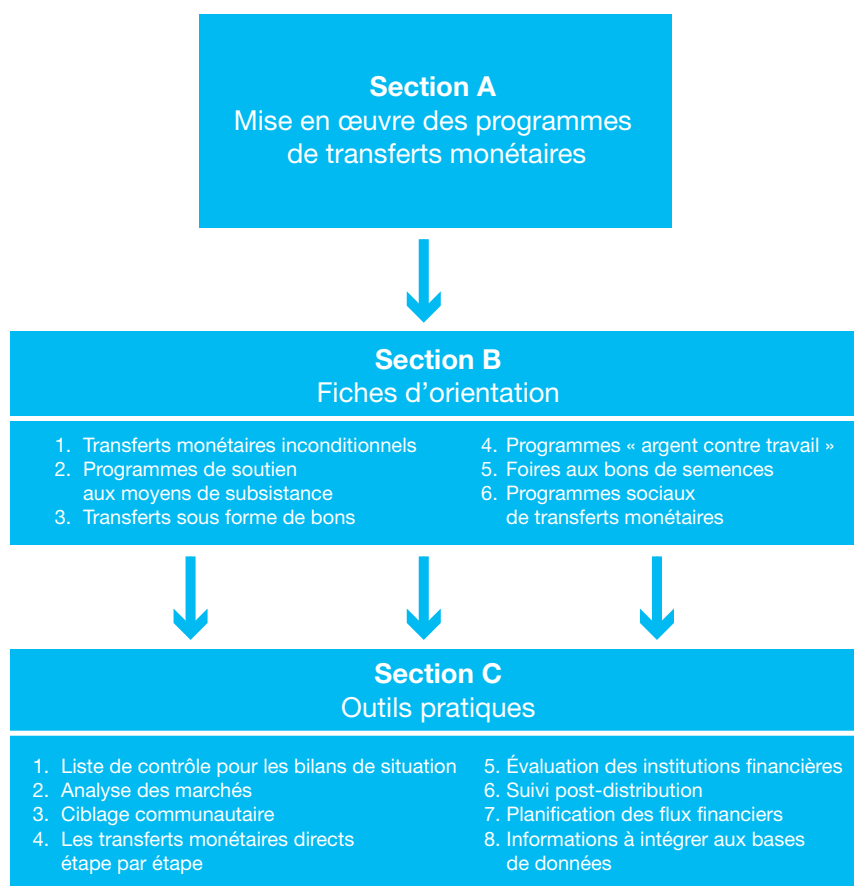
- ➔ La section A, intitulée *Mise en œuvre des programmes de transferts monétaires*, est organisée autour du cycle de programmes et contient des informations de base es-

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (page 4).

sentielles à la conception et à l'exécution des programmes de transferts monétaires.

- Les *Fiches d'orientation* de la Section B décrivent le déroulement de certains types de transferts monétaires : transferts monétaires inconditionnels*, programmes de soutien aux moyens de subsistance, transferts sous forme de bons, programmes « argent contre travail », foires aux bons de semences et programmes sociaux de transferts monétaires*.
- La Section C présente des *Outils pratiques* à l'appui de la conception et de l'exécution des programmes dans des domaines appelant des recommandations techniques particulières.

Figure 1. Lignes directrices sur les programmes de transferts monétaires



Autres publications utiles

Les publications du Mouvement ci-dessous complètent utilement les lignes directrices :

CICR/Fédération internationale, *Lignes directrices pour l'évaluation des situations d'urgence*, 2008.

Fédération internationale, *Modules de formation à la sécurité alimentaire*, 2007.

Fédération internationale, *Qu'est-ce que l'EVC ? Introduction à l'évaluation de la vulnérabilité et des capacités*, 2006.

Fédération internationale, *Lignes directrices pour l'évaluation des situations d'urgence*, 2005.

Fédération internationale, *Comment faire une EVC ? Guide pratique à l'usage du personnel et des volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 2007.

CICR, *Politique d'assistance*, 2004.

Maurey, Alain (CICR), *Manuel de nutrition pour l'intervention humanitaire*, 2004.

Fédération internationale, *Processus de planification de projet*, 2002.

Fédération internationale, *Initiative pour une meilleure conception des programmes*, 2002.

Fédération internationale, *Manuel de formation à la préparation aux catastrophes*, 2001.

CICR, *Forum : War, money and survival*, 2000.



2. Qu'est-ce qu'un programme de transferts monétaires ?

Le chapitre ci-après décrit les différents types de transferts monétaires que le Mouvement est susceptible de mettre en œuvre.

Messages clés

- Les programmes de transferts monétaires peuvent aider à répondre aux besoins essentiels* en vivres et en revenus ou à protéger, créer ou remettre en état les moyens de subsistance ou les capacités de production.
- Les transferts monétaires permettent aux bénéficiaires de se procurer directement les biens et services de leur choix sur les marchés locaux ou auprès de prestataires de services.
- L'argent peut être distribué plus rapidement que l'aide en nature.
- Les transferts monétaires ne suffisent pas toujours – ils doivent être assortis d'autres formes d'aide.
- Le suivi et l'évaluation des programmes de transferts monétaires ont montré que les risques de malversation ne sont pas plus grands que dans le cas des programmes d'aide en nature. Tous les programmes doivent être assortis de procédures visant à prévenir les abus.

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (page 4).

2.1 Principes de base des transferts monétaires

Les programmes de transferts monétaires sont une forme d'intervention humanitaire visant à répondre aux besoins essentiels des populations ou à préserver, créer ou remettre en état des moyens de subsistance ou des activités économiques productives.

Si c'est principalement aux États qu'il incombe de secourir les populations frappées par des catastrophes, le Mouvement est malgré tout fréquemment sollicité lorsque surviennent des crises humanitaires et vient en aide aux populations dans le besoin. Les interventions du Mouvement se sont traditionnellement concentrées sur la fourniture d'aide en nature, sous forme d'articles divers répondant aux besoins des personnes sinistrées, ou susceptibles de remplacer les biens perdus dans la catastrophe.

Les transferts monétaires (qui prennent parfois la forme de bons) peuvent être d'une grande utilité, en particulier si la catastrophe a entraîné la perte d'emplois, de revenus ou de débouchés économiques. Contrairement à l'aide en nature, les transferts monétaires permettent aux bénéficiaires de se procurer directement les biens et les services de leur choix sur les marchés locaux ou auprès de prestataires de services.

Principales caractéristiques des programmes de transferts monétaires

Les transferts en espèces et en nature ont en commun un certain nombre de caractéristiques. Ainsi :

- les populations sinistrées sont consultées et associées aux programmes ;
- les évaluations des besoins sont fondamentales ;
- des objectifs précis doivent être définis dès les tout premiers stades ;
- le type d'intervention le mieux adapté est sélectionné à la lumière des évaluations des besoins et en fonction des objectifs du programme ;
- les intervenants concernés doivent convenir de la nature ou de la valeur de l'aide ;
- les critères de ciblage des bénéficiaires répondent à des objectifs précis ;
- l'aide est fournie rapidement ;
- les capacités institutionnelles locales sont suffisamment développées ;
- les interventions sont coordonnées avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux compétents ;
- les programmes font l'objet d'un suivi, de rapports et d'évaluations.

La fourniture d'une aide financière contribue à préserver les moyens de subsistance, dans la mesure où elle permet d'éviter que les populations sinistrées n'aient recours à des stratégies d'adaptation néfastes (qui pourraient les amener, par exemple, à consommer les semences qui leur restent ou à vendre leur bétail et leurs biens) pour subvenir à leurs besoins essentiels. L'argent qui leur est donné leur permet par ailleurs de remettre en état leurs moyens de subsistance en achetant des actifs productifs essentiels, et d'assurer le service ou le remboursement de leurs dettes.

Enfin, l'argent versé est généralement distribué plus rapidement que l'aide en nature.

Toutefois, l'aide monétaire ne suffit pas toujours. Les programmes de transferts monétaires doivent souvent être associés à d'autres types d'interventions axées sur le développement des infrastructures, le soutien aux marchés et l'amélioration de la disponibilité de services. Ils peuvent aussi être assortis d'une aide en nature, ce qui

Le transfert monétaire est un mécanisme qui permet de fournir des ressources à l'ensemble des secteurs touchés. Si les populations sinistrées n'ont pas les moyens d'acheter les biens essentiels en vente sur le marché, elles peuvent, grâce à l'aide financière fournie, subvenir à leurs besoins alimentaires et non alimentaires essentiels dans le court ou le long terme.

Lors des interventions d'urgence et des programmes de relèvement, il faut impérativement évaluer la sécurité alimentaire des communautés et veiller à ce que les besoins alimentaires soient satisfaits, en distribuant aux populations de l'argent ou de la nourriture (voir chapitre 3).

suppose cependant l'établissement d'un dialogue continu avec d'autres organisations, de même qu'avec les autorités locales et nationales.

2.2 Les différentes formes de transferts monétaires

Il n'existe pas de modèle type de programme de transferts monétaires. Il faut généralement adapter le type d'aide fournie au contexte considéré. Les bilans de situation permettent de recenser les besoins et les priorités et de déterminer si les transferts monétaires sont la solution.

Divers types de transferts monétaires sont envisageables en cas de catastrophe, de conflit ou de situation de crise. Les transferts monétaires peuvent être :

- conditionnels ou inconditionnels ;
- ponctuels ou répétés ;
- destinés à la population dans son ensemble ou à des groupes précis ;
- mis en œuvre de manière indépendante ou en partenariat avec des organismes publics ;
- effectués sous forme de versements en espèces ou de distribution de bons.

Tableau 1. Les différents types de transferts monétaires¹

Type de transfert	Description
Transferts inconditionnels	Ne sont assortis d'aucune condition quant à l'utilisation qui doit en être faite. Toutefois, ils se fondent sur l'hypothèse que les besoins essentiels ont été recensés lors du bilan de situation, et que l'argent servira à répondre à ces besoins. S'il ressort du bilan de situation que les moyens de subsistance ou les activités productives doivent être renforcés, l'argent versé sera également utilisé à cette fin.
	Les transferts monétaires inconditionnels (et universels) sont généralement effectués dès que survient une urgence.
Transfert conditionnels²	Les transferts monétaires conditionnels* sont octroyés à la condition que les bénéficiaires s'en servent dans un objectif précis (reconstruire leur maison, planter des semences, donner du travail, créer/remettre en état leurs moyens de subsistance).
Bons de provisions ou d'espèces	Les bons de provisions indiquent la nature des produits (quantité et poids compris) et des services contre lesquels les bénéficiaires peuvent échanger leurs bons. Les bons d'espèces ont une valeur précise et peuvent indiquer le service, l'article ou le type d'articles contre lesquels ils peuvent être échangés. À défaut, les bénéficiaires sont libres d'acheter ce qu'ils veulent avec leurs bons. Il existe également des bons mixtes (denrées/espèces). Les bons peuvent être échangés dans certains commerces, auprès de négociants ou de prestataires de services précis où dans des « foires aux bons ».
Argent contre travail³	Paiements effectués en échange de travaux d'intérêt communautaire ou public visant à améliorer ou à remettre en état les services infrastructures communautaires. Les salaires versés doivent couvrir les besoins essentiels, mais sont

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (page 4).

¹ Les transferts peuvent être effectués sous forme d'espèces ou de bons. Aux fins de ces lignes directrices, les bons sont considérés comme une catégorie distincte de transferts monétaires, dans la mesure où les programmes de distribution de bons ont des caractéristiques qui leur sont propres et présentent des exigences particulières en matière de mise en œuvre.

² La Croix-Rouge britannique et la Fédération internationale ont mis en œuvre à Aceh et à Yogyakarta (Indonésie) respectivement

légèrement inférieurs à ceux pratiqués sur le marché, afin d'éviter toute concurrence avec le marché du travail.

Programmes sociaux de transferts monétaires

Transferts monétaires répétés, inconditionnels et planifiés dans le long terme en faveur de ménages* vulnérables ou démunis ou de groupes particuliers (personnes âgées, femmes enceintes, par exemple). Ils sont mis en œuvre de préférence en partenariat avec des organismes publics et bénéficient du soutien politique nécessaire.

Les lignes directrices ne traitent pas d'autres types de transferts monétaires comme les microfinancements* et les transferts monétaires conditionnels liés à la fourniture de services (dans le domaine de la santé et de l'éducation, par exemple). Il importe cependant d'établir des liens avec d'autres projets de même nature en cours d'exécution afin d'éviter que les nouveaux programmes de transferts monétaires n'entrent en concurrence avec ces projets ou ne leur soient dommageables.

2.3 Quand mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires ?

Les programmes de transferts monétaires peuvent être entrepris dans différents contextes en réponse à divers besoins, comme indiqué au tableau 2.

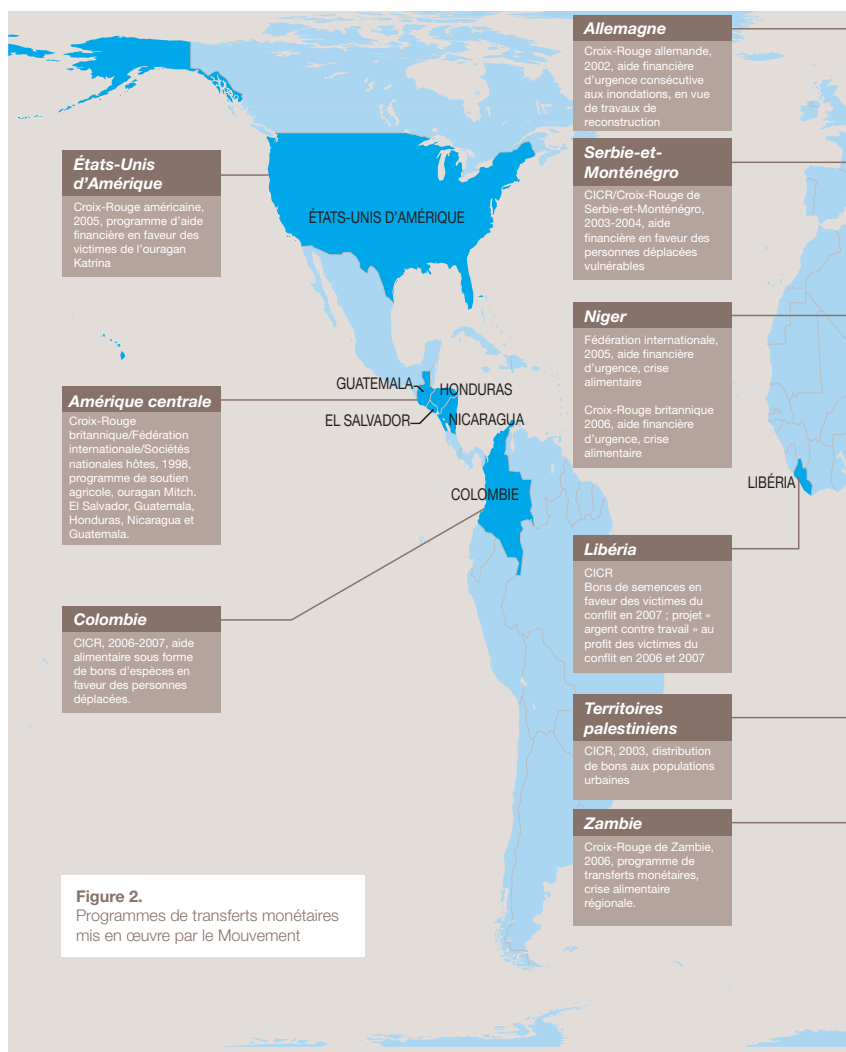
Tableau 2. Situations justifiant la mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires

Quand	Pourquoi
Avant une catastrophe	En anticipation de chocs prévisibles ou dans le cadre d'un programme de réduction des risques de catastrophe.
Premières phases d'une catastrophe	Pour répondre aux besoins essentiels alimentaires et non alimentaires immédiats et aux besoins en revenus, protéger/remettre en état les moyens de subsistance ou fournir des abris.
Période de relèvement ou de transition	Pour favoriser la remise en état/le renforcement des moyens de subsistance, fournir des abris ou créer des emplois à court terme, au profit de la communauté.
Crises chroniques/permanentes	Pour contribuer à la lutte contre la pauvreté, favoriser la transition de l'aide humanitaire à l'aide sociale, répondre aux besoins alimentaires et non alimentaires essentiels et renforcer/mettre en place des moyens de subsistance.
Pendant un conflit	Pour répondre aux besoins immédiats et contribuer au renforcement ou à la remise en état des moyens de subsistance.

Comme l'indique la figure 2, le Mouvement a déjà mis en œuvre un large éventail de programmes de transferts monétaires dans des situations très diverses, afin de répondre aux besoins en matière de secours et de relèvement.

des programmes de transferts monétaires de ce type, en vue du renforcement des moyens de subsistance et de la fourniture d'abris. Dans certains cas, les pouvoirs publics fournissent une aide financière assortie de conditions particulières, afin d'améliorer l'accès des groupes cibles à des services tels que la santé et l'éducation. Cette pratique est courante en Amérique latine.

3 La formule « argent contre travail » peut être assimilée à une forme de transfert monétaire conditionnel. Toutefois, aux fins des lignes directrices, elle est considérée comme une catégorie distincte de transfert monétaire.

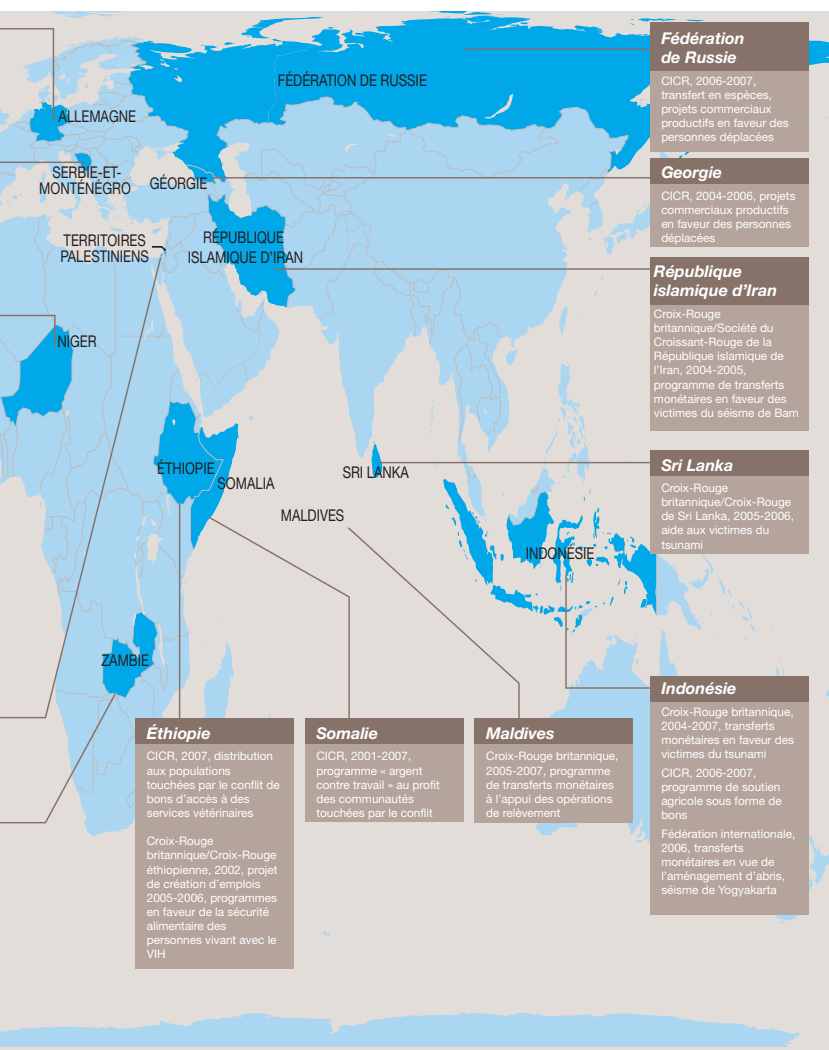


Étude de cas 1

Mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires après les inondations survenues en Allemagne en 2002

Les fortes précipitations et les inondations survenues en Europe centrale en août 2002 ont directement touché en Allemagne quelque 350 000 personnes vivant pour la plupart sur les rives de l'Elbe et de la Mulde. Plus de 12 000 volontaires et employés de la Croix-Rouge allemande sont venus en aide aux populations sinistrées. Outre les services qu'elle fournit traditionnellement (abris d'urgence, aide médicale, soins et soutien psychosocial, sauvetage et secours), la Croix-Rouge allemande a également apporté une aide financière aux personnes les plus vulnérables, afin de répondre à leurs besoins au cours des phases d'urgence, de relèvement et de reconstruction.

La distribution des fonds a commencé dans les deux jours qui ont suivi la catastrophe. Les personnes âgées, les chômeurs et les parents isolés en ont été les principaux bénéficiaires. L'aide reçue leur a permis de se procurer des articles de base, les distributeurs automatiques de billets étant tous hors service. La distribution d'aide en



nature aurait été moins bien acceptée et aurait de surcroît posé d'énormes problèmes logistiques au cours des toutes premières phases des interventions d'urgence. Cela étant, dans les zones rurales isolées où les commerces ont été inondés, les antennes locales de la Croix-Rouge, en accord avec la population sinistrée, ont distribué une aide en nature sous forme de produits alimentaires et non alimentaires de base.

La Croix-Rouge allemande, en collaboration avec d'autres organismes, a fourni une aide financière inconditionnelle à plus de 15 000 ménages qui ne recevaient des pouvoirs publics qu'une aide limitée, voire aucune aide, et n'étaient pas assurés, afin de les aider à se relever de la catastrophe. Grâce à cet argent, les bénéficiaires ont pu acheter des articles de ménage et des vêtements. Dans le même temps, 4 634 foyers ont bénéficié d'un soutien ciblé assorti de conditions particulières en matière de reconstruction. Les services d'experts en bâtiments ont été mis à la disposition des sinistrés, et en particulier des personnes âgées, qu'ils ont aidé à acheter des matériaux de construction à des coûts préférentiels et à négocier avec les entrepreneurs. Ils ont aussi supervisé les travaux de construction pour le compte des bénéficiaires.

La Croix-Rouge allemande a pu ainsi intervenir en faveur des ménages ne bénéficiant d'aucune aide publique, au prix toutefois de procédures relativement complexes.

Les transferts monétaires peuvent subvenir à des besoins immédiats ou faciliter la création de moyens de subsistance et de capacités de production durables. Toutefois, ils ne peuvent à eux seuls répondre à l'ensemble des besoins humanitaires. Ils peuvent s'inscrire en complément d'autres formes d'aide axées sur la fourniture de services ou de denrées, mais ne sauraient en aucun cas s'y substituer.

La décision d'intervenir, de même que le choix de la nature et du moment de l'intervention, sont fonction du contexte considéré. Il faut tenir compte de l'environnement social, économique et politique, et recueillir à ce sujet des informations qui seront analysées dans le cadre du bilan de situation.

Il faut aussi veiller à ce que les bénéficiaires n'attendent pas trop des programmes de transferts monétaires. Les transferts monétaires ne peuvent à eux seuls venir à bout de la pauvreté et des causes de la vulnérabilité,* répondre à tous les besoins d'urgence ou éliminer tout risque futur.

2.4 Programmes de transferts monétaires : l'expérience en la matière

Il existe, tant au sein qu'à l'extérieur du Mouvement, de nombreux exemples de programmes de transferts monétaires mis en œuvre avec succès dans des environnements opérationnels très divers.

Pourtant, des craintes et des incertitudes subsistent quant à l'efficacité de ces programmes, surtout en ce qui concerne l'utilisation faite des fonds distribués (en particulier dans les zones de conflit et les environnements instables), et la capacité interne de l'organisme d'exécution à conduire de tels programmes. Par ailleurs, les bénéficiaires des programmes sont seuls à décider des besoins auxquels ils doivent répondre, et à quel moment, ce que les agents des programmes ont parfois du mal à accepter, dans la mesure où cela suppose de renoncer à certains mécanismes décisionnels qui relevaient jusqu'alors des donateurs, des organismes d'exécution et de leurs employés.

Avant d'engager un programme de transferts monétaires, il faut s'assurer que les conditions suivantes sont réunies :

- un marché qui fonctionne ;
- des produits disponibles à l'échelle nationale ou régionale ;
- des excédents de production disponibles à distance raisonnable des populations touchées ;
- des négociants prêts à participer (à un programme de distribution de bons) et disposant de moyens financiers suffisants pour acheter des produits et des capacités logistiques nécessaires pour les acheminer sur place ;
- des commerces/marchés accessibles et des bénéficiaires suffisamment libres de leurs mouvements ;
- pas de taxation excessive des marchandises (qui pourrait conduire à une hausse des prix ou entraver la capacité du marché à fournir les articles requis) ;
- un système opérationnel et fiable permettant d'effectuer les paiements en faveur des négociants (programme de distribution de bons) ou des bénéficiaires ;
- un système fiable d'identification des bénéficiaires ;
- des responsables politiques favorables au principe du transfert monétaire ;
- des voies efficaces de communication avec la communauté ;
- une stratégie de retrait clairement définie ;
- des conditions de sécurité acceptables et une connaissance précise des menaces auxquelles pourraient être exposés le personnel et les bénéficiaires.

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (page 4).

Les craintes liées aux programmes de transferts monétaires tiennent aux aspects suivants :

- le ciblage (la perspective de recevoir de l'argent intéresse tout le monde) ;
- les risques liés à l'inflation* : les personnes ne recevant aucune aide financière paient plus cher les produits qu'elles achètent, et la valeur des espèces distribuées diminue ;
- les risques liés au transport de sommes d'argent en liquide, pour l'organisme d'exécution chargé de distribuer les fonds aux bénéficiaires et pour les bénéficiaires qui ramènent l'argent chez eux ou vont s'approvisionner sur les marchés ;
- les risques de violence ou de tensions familiales liés au contrôle de l'argent reçu ;
- la saisie des fonds par les responsables communautaires, les élites et les milices ;
- la facilité avec laquelle l'argent peut être détourné ou « perdu ».
- le risque que les transferts monétaires :
 - soient utilisés à des fins antisociales ;
 - nuisent à des initiatives de développement comme les microfinancements ;
 - ne soient pas compatibles avec les régimes publics de protection sociale ;
 - perturbent les circuits d'approvisionnement.

Impact des programmes de transferts monétaires mis en œuvre à ce jour par le Mouvement

- Renforcement de la sécurité économique des ménages.
- Reconstitution des stocks et des actifs productifs.
- Diversification du régime alimentaire.
- Mise en commun des fonds en vue de projets de développement communautaire.
- Amélioration de l'accès aux marchés et aux soins de santé (grâce à l'achat de moyens de transport).
- Prévention de la vente des biens.
- Capacité à subvenir aux besoins alimentaires immédiats.
- Relance des économies locales.
- Réduction du fardeau économique qui pèse sur les communautés bénéficiaires.
- Éducation.
- Construction d'abris (temporaires et transitoires, notamment).

Comme indiqué ci-contre, les programmes de transferts monétaires suscitent encore des craintes et des incertitudes. Pourtant, le suivi et l'évaluation des programmes du Mouvement et d'autres organisations ont montré que, dans nombre de cas, les risques liés à la distribution de liquidités sont les mêmes que ceux que comporte la distribution d'autres types de produits. Ces risques, et en particulier les problèmes de sécurité et de détournement, peuvent être réduits au minimum dès lors que les programmes sont conçus et gérés correctement.

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (page 4).



3. Bilans de situation

Ce chapitre présente les informations clés à recueillir dans le cadre des bilans d'évaluation, à l'appui du processus décisionnel et conceptuel sur lequel reposent les opérations de transferts monétaires.

Messages clés

- Les données recueillies doivent porter sur les marchés, les risques en matière de sécurité, les mécanismes de transferts de fonds et les capacités institutionnelles.
- Les bilans de situation doivent être réalisés par des équipes multidisciplinaires (dont un membre au moins connaît et comprend le mécanisme des transferts monétaires).
- Les membres de la communauté ciblée doivent être associés au débat, à tous les stades du processus de planification du programme.
- Dans certaines situations, les données recueillies dans le cadre d'un bilan de situation rapide sont suffisantes pour préparer un projet de transferts monétaires.
- Dans les environnements conflictuels ou instables, on portera une attention particulière aux risques avérés et potentiels en matière de sécurité et au risque de dysfonctionnement des marchés.

On trouvera de plus amples informations sur les bilans de situation et la procédure à suivre dans les documents ci-dessous :

- Fédération internationale, *Lignes directrices relatives à l'évaluation de la sécurité alimentaire dans le monde – Guide détaillé à l'usage des Sociétés nationales*, 2008
- Fédération internationale, *Lignes directrices pour l'évaluation des situations d'urgence*, 2006
- Fédération internationale, *Comment évaluer la sécurité alimentaire ? Guide pratique pour les Sociétés nationales africaines*, 2005 (première édition)
- CICR, *Economic security assessment guide*, 2002.
- Outils pratiques 1 (Liste de contrôle pour les bilans de situation), 2 (Analyse des marchés) et 5 (Évaluation des institutions financières), Section C des lignes directrices.

3.1 Bilans de situation préalables à un programme de transferts monétaires

Les transferts monétaires peuvent s'apparenter à une intervention humanitaire qui peut être envisagée une fois que les besoins et les vulnérabilités ont été correctement recensés. Un bilan de situation peut être :

- rapide (entrepris après un événement majeur ; d'une durée maximale d'une semaine ; suivi d'une analyse approfondie) ;
- détaillé (peut faire suite à un bilan de situation rapide ; réalisé lorsqu'une situation évolue et exige plus d'informations ou s'il s'agit d'un nouveau domaine opérationnel ; peut se dérouler sur un mois ou plus) ;
- continu (entrepris après un bilan de situation détaillé, et une fois que le Mouvement est déjà opérationnel dans le domaine considéré ; permet de réunir des informations actualisées).

Dans l'idéal, le bilan de situation doit être réalisé par une équipe multidisciplinaire justifiant de compétences dans les domaines suivants :

- connaissance des populations touchées ;
- évaluation de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance en situation d'urgence ;
- analyse des marchés* ;
- conception et gestion de programmes ;
- connaissances financières et administratives ;
- bonne compréhension du fonctionnement des programmes de transferts monétaires.

Comme dans tout exercice d'évaluation, la communauté doit être associée au processus et, au moins, participer aux discussions organisées dans le cadre du bilan de situation.

3.2 Aspects particuliers des bilans de situations relatifs à des programmes de transferts monétaires

Certains éléments clés doivent être pris en considération dans le cadre du bilan de situation afin de déterminer si le transfert d'espèces est la solution la plus appropriée. On tiendra compte en particulier des aspects suivants :

- Les évaluations et les analyses de marché sont particulièrement importantes. Elles doivent permettre de déterminer si les marchés sont en mesure d'absorber un accroissement de la demande. Le risque de distorsion du marché doit être pris en considération, en particulier dans les situations de conflit ou les environnements instables, où après une catastrophe soudaine.
- Les composantes du Mouvement qui n'ont que peu d'expérience des programmes de transferts monétaires doivent s'assurer qu'elles disposent des capacités institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre, au suivi et à la gestion financière de tels programmes. Si la gestion logistique de ces programmes est généralement plus simple que dans le cas de l'aide en nature, elle exige dans certains cas des capacités financières supplémentaires. En cas de besoin, on peut appeler à d'autres composantes du Mouvement ou à des partenaires extérieurs.
- Il faut évaluer les risques liés au contexte dans lequel le programme sera mis en œuvre afin de recenser d'éventuelles menaces (auxquelles pourraient être exposés : le personnel chargé de l'acheminement et du décaissement des fonds ; et les bénéficiaires qui ramènent l'argent chez eux/vont s'approvisionner sur les marchés, et qui peuvent également être attaqués chez eux ou pendant leurs achats), d'analyser les vulnérabilités et d'évaluer la gravité des risques.

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (voir page 4).

Dans certains cas, les bilans de situation rapides suffisent à déterminer si les transferts monétaires sont la solution la plus indiquée. Ils sont suffisamment fiables pour servir de point de départ à l'élaboration de programmes.

Dans d'autres situations, la décision de mettre en œuvre un programme de transferts monétaires fait suite à un bilan de situation plus détaillé, auquel il faut parfois ajouter d'autres informations sur certains aspects particuliers comme les marchés, les questions de sécurité, les mécanismes de transferts de fonds et les capacités institutionnelles.

Avant de décider de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires, il faut s'assurer que les aspects suivants ont été pris en considération : analyse des marchés, capacités institutionnelles, risques en matière de sécurité et de corruption et situation alimentaire.

- Il convient d'évaluer les risques de corruption. Ces risques sont différents, mais pas nécessairement plus importants que dans le cas de l'aide en nature. Il faut apprendre à les reconnaître et trouver les moyens de les réduire au minimum.
- La situation alimentaire doit être évaluée aussi bien dans le cadre des interventions d'urgence que des programmes de relèvement. Quand les populations ne peuvent subvenir à leurs besoins alimentaires, les transferts monétaires servent normalement à l'achat de vivres (qui constituent généralement le principal poste de dépenses des ménages). Il faut donc distribuer directement des vivres ou de l'argent afin de couvrir les besoins alimentaires, et déterminer si d'autres organisations distribuent également des vivres.

Tableau 3. Bilan de situation : les questions clés⁴

Problème	Questions clés
Besoins	<p>Quel est l'impact du choc considéré sur les moyens de subsistance des populations et leur capacité à se procurer des vivres et des revenus en quantités suffisantes ?</p> <p>À quoi les bénéficiaires vont-ils probablement consacrer l'argent ?</p> <p>Les populations expriment-elles une préférence pour l'aide en espèces ou en nature ?</p> <p>Quelle forme d'aide les pouvoirs publics et organismes apparentés fournissent-ils ?</p> <p>D'autres organismes répondent-ils aux besoins alimentaires essentiels ?</p>
Marché	<p>Le marché peut-il fournir à un prix abordable ce dont la population a besoin ?</p> <p>Quel sera l'impact probable d'un apport d'argent sur l'économie locale ?</p>
Sécurité et acheminement de l'aide	<p>Quel est le meilleur moyen d'amener les fonds jusqu'aux bénéficiaires ?</p> <p>Quels risques les transferts monétaires présentent-ils par rapport à l'option « aide en nature » ?</p>
Relations sociales et rapports de force au sein du ménage et de la communauté	<p>L'argent devrait-il être distribué aux femmes, aux hommes ou aux deux ? Les hommes et les femmes ont-ils des priorités différentes ?</p> <p>À l'heure actuelle, les hommes et les femmes ont-ils des revenus, et les dépensent-ils ?</p> <p>Y a-t-il des risques d'exclusion de certains groupes ?</p> <p>Les transferts monétaires auront-ils un impact sur les divisions sociales et politiques existantes au sein des communautés ?</p>
Rapport coût/efficacité	<p>Quel est le coût probable d'un programme de transferts monétaires ou de distribution de bons, notamment au regard du coût d'un programme d'aide en nature ?</p>
Corruption	<p>Quels sont les risques de détournement des fonds par les élites locales, au regard de la formule « aide en nature » ?</p>

⁴ Adapté de Harvey, P. Cash-based responses in emergencies. HPG Report 24. Londres : Overseas Development Institute, 2007. Disponible à l'adresse : http://www.odi.org.uk/HPG/publications_reports.html

Coordination et faisabilité politique	En quoi un projet de transferts monétaires pourrait-il compléter d'autres projets d'aide en cours ou prévus ? Quelles sont les conditions à réunir pour obtenir l'autorisation de mise en œuvre du projet ?
Compétences et capacités	L'organisme d'exécution dispose-t-il des compétences et des capacités nécessaires à la mise en œuvre d'un tel projet ou y a-t-il accès ?

Étude de cas 2

Analyse de marché dans le cadre d'un programme CICR de distribution de bons dans les Territoires palestiniens

À la mi-2002, le CICR a mis sur pied un programme de distribution de bons (d'espèces et d'aide en nature) en faveur des populations urbaines des Territoires palestiniens. L'objectif était d'apporter une aide économique à 20 pour cent de la population de neuf centres urbains de Cisjordanie pendant une période de six mois. Le CICR a réalisé au préalable une rapide analyse du marché, afin de mieux cerner la structure des revenus et des dépenses des populations les plus vulnérables, de recenser les effets potentiellement néfastes du programme et de définir les principales composantes d'un système de suivi des marchés. Des entretiens ont été réalisés dans les municipalités concernées avec les principaux intéressés (chambre de commerce, Ministère des approvisionnements ; grossistes et détaillants à la tête de petites, de moyennes et de grandes entreprises). L'analyse de marché a débouché sur les constats suivants :

- **Capacité d'absorption du marché.** En dépit des problèmes de transport que rencontraient les négociants (les camions étant retenus aux points de contrôle), les marchandises parvenaient toujours jusqu'aux marchés. L'analyse a donc permis d'établir que le marché était capable d'absorber l'augmentation de la demande résultant du programme.
- **Entraves au commerce.** Le principal obstacle au commerce tenait au pouvoir d'achat des consommateurs. La distribution de bons mixtes argent/aide en nature devait donc permettre aux bénéficiaires de se procurer des produits alimentaires et non alimentaires de base (dont certains produits localement).
- **Risques inflationnistes.** Le risque d'une hausse des prix susceptible de toucher les familles pauvres ne bénéficiant pas du programme a été examiné. Toutefois, compte tenu de la taille modeste du projet de distribution de bons au regard de l'économie locale, le risque d'une poussée inflationniste est apparu peu probable.
- **Exclusion de certains négociants.** Les négociants ne participant pas au programme risquaient de subir des pertes. Pourtant, la mise en œuvre d'un programme faisant intervenir le marché s'est avérée plus bénéfique qu'un programme d'aide en nature qui aurait entraîné des pertes pour tous les négociants. Si le programme n'a profité qu'à un petit nombre de négociants, la sélection d'un nombre limité de commerces partenaires a néanmoins contribué à simplifier le suivi et la gestion administrative du programme.
- **Suivi du marché.** Pour bien cerner l'impact d'un programme sur les bénéficiaires, et sur les négociants et producteurs locaux, il faut effectuer un suivi régulier des prix, des approvisionnements et des dépenses des bénéficiaires. L'organisation de visites régulières dans les usines, les exportations agricoles et les épicerie locales (qu'elles soient ou non associées au programme) est importante pour bien cerner l'impact du programme.



4. Prise de décision et définition des objectifs

Le chapitre qui suit s'intéresse aux questions à poser pour déterminer si les transferts monétaires offrent une solution adaptée à la situation considérée, et pour sélectionner les modalités de transfert appropriées. Il définit les différents objectifs auxquels peuvent répondre les programmes de transferts monétaires et contient un certain nombre de conseils concernant l'établissement de la valeur des transferts.

Messages clés

- Les transferts monétaires ne se substituent pas nécessairement à d'autres formes d'aide. Ils ne sont que l'un des mécanismes susceptibles d'être utilisés pour venir en aide aux populations dans le besoin.
- Les objectifs des programmes doivent être en rapport avec les besoins spécifiques recensés dans le cadre du bilan de situation.
- Les transferts monétaires permettent aux bénéficiaires de rembourser leurs dettes en période de crise ou après une période de soudure*.
- Le montant des transferts monétaires est fonction des objectifs du programme.

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (voir page 4).

4.1 Considérations préalables au choix du type d'intervention

Après avoir réalisé un bilan de situation, il faut décider du type d'intervention le plus adapté aux besoins : transferts monétaires, aide (alimentaire ou non alimentaire) en nature ou formule mixte espèces/aide en nature.

Tableau 4. Circonstances dans lesquelles l'aide en nature est préférable au transfert monétaire⁵

Aspect considéré	Transfert monétaires, sauf si...
Marchés	<p>Les dommages causés aux infrastructures/dysfonctionnements des marchés sont graves et des secours doivent être envoyés de toute urgence.</p> <p><i>Oui, mais... Il sera toujours possible d'introduire progressivement une composante « aide en espèces » à mesure du relèvement des marchés.</i></p>
	<p>Aucune marchandise n'est disponible sur les marchés locaux ou voisins (en particulier certains types de semences) et ne peut être achetée sur les marchés plus éloignés en raison du conflit ou des restrictions imposées par les pouvoirs publics.</p> <p><i>Oui, mais... Les évaluations ont montré que les négociants parviennent toujours à répondre à la demande même dans les zones reculées touchées par des conflits.</i></p> <p><i>Des interventions complémentaires peuvent parfois contribuer au relèvement des marchés.⁶</i></p>
	<p>L'inflation ou la probabilité d'une forte inflation est élevée.</p> <p><i>Oui, mais... Une planification avisée peut contribuer à compenser en partie l'effet de l'inflation (on peut, par exemple, fixer le montant des transferts en fonction des prix prévus à la date de décaissement).</i></p>
	<p>Les transferts monétaires nécessaires sont si importants au regard des autres courants d'échanges qu'ils risquent d'entraîner ou de favoriser une poussée inflationniste.</p> <p><i>Oui, mais... À ce jour, les transferts monétaires ont rarement été assez importants pour avoir un réel impact sur les prix.</i></p> <p><i>Dans le cas de transferts monétaires réguliers, on peut suivre l'effet de transferts sur l'inflation et préparer des plans d'urgence pour passer au besoin de transferts en espèces à des transferts en nature.⁷</i></p> <p><i>Les apports en espèces peuvent avoir des effets positifs et contribuer notamment à la relance de l'activité économique et commerciale locale.</i></p> <p><i>L'aide en nature peut aussi avoir un impact sur les prix.</i></p>
	<p>Les négociants sont si peu nombreux qu'ils peuvent contrôler et augmenter les prix à leur guise.</p> <p><i>Oui, mais... En communiquant des informations adaptées aux autres négociants et en les mettant en garde contre les effets de telles pratiques, on peut encourager la participation et éviter une hausse des prix.</i></p>

⁵ Le contenu de ce tableau est tiré en grande partie des chapitres IV et VI de Harvey (2007), *op. cit.*

⁶ Distribution d'espèces à des négociants du Pakistan (Save the Children) ; distribution d'aide alimentaire et d'espèces durant la phase initiale d'un programme de transferts monétaires afin de favoriser la baisse des prix à Turkmana (Kenya, Oxfam). Voir Harvey, *ibid.*

⁷ Il peut s'agir, par exemple, de réduire le prix des produits locaux et d'augmenter les prix si l'aide en nature est achetée localement.

Sécurité et corruption

L'argent transféré peut être taxé ou saisi par les élites ou les milices locales. Lorsque l'argent doit être distribué directement, les risques auxquels s'exposent les employés du Mouvement et les bénéficiaires qui transportent ou conservent cet argent sont bien trop élevés.

Oui, mais... De nombreuses méthodes de transferts monétaires ont été utilisées en toute sécurité dans des régions instables ou reculées. Il existe un nombre croissant de règles permettant de réduire les risques en matière de sécurité.

On estime que les risques liés à la corruption (falsification des listes de bénéficiaires ou détournement des fonds au profit de responsables locaux, par exemple) sont beaucoup plus importants dans le cas des transferts en espèces que des transferts en nature. Or, il est pratiquement impossible de gérer de tels risques.

Oui, mais... Les données empiriques dont on dispose ne permettent pas d'affirmer que les risques de corruption sont plus importants dans le cas des transferts monétaires. Les risques sont différents, mais pas nécessairement plus élevés. On peut réduire les risques de corruption en faisant preuve de transparence quant à l'identité des bénéficiaires et à la nature de l'aide à laquelle ils peuvent prétendre et en faisant appel, dans la mesure du possible, à des groupes de lutte anticorruption.

Compétences et capacités

Les compétences et les capacités dont dispose l'organisme d'exécution sont insuffisantes pour assurer dans les délais prescrits la mise en œuvre d'un projet de transferts monétaires, et ne peuvent être obtenues ni à l'intérieur ni à l'extérieur du Mouvement.

Oui, mais... On peut mettre à profit l'expérience grandissante dont le Mouvement et d'autres organisations justifient en la matière.

Coordination et faisabilité politique

Le programme de transferts monétaires fait double emploi ou est en contradiction avec l'aide que d'autres organismes fournissent déjà/prévoient de fournir.

Compte tenu des politiques en vigueur, les pouvoirs publics n'autoriseront jamais la mise en œuvre un programme de transferts monétaires.

Oui, mais... L'aide en nature, elle aussi, doit être coordonnée et bénéficier de l'aval des autorités !

Aspects environnementaux

Les transferts monétaires pourraient présenter un risque supplémentaire pour l'environnement (le bois utilisé pour la construction des abris pourrait être acheté auprès de sources non durables).

Les transferts monétaires pourraient exercer une pression à la baisse sur les normes de sécurité et de qualité (ainsi, les normes parasismiques sont plus faciles à appliquer si les matériaux de construction utilisés sont fournis directement par le Mouvement ou si les travaux sont confiés à des sous-traitants).

⁸ Dispositifs d'envois de fonds en Afghanistan et en Somalie ; recours à des sociétés de gardiennage dans le cadre de contrats de sous-traitance ; mise en place d'un réseau d'agences bancaires itinérantes dans le cadre d'un projet Oxfam de transferts monétaires en Zambie, entre autres exemples.

L'apport d'une aide financière suffit rarement à répondre aux besoins des populations (sauf dans les cas où cette aide intervient à titre transitoire, par exemple jusqu'à ce que les banques puissent reprendre leurs activités). Les transferts monétaires doivent généralement s'accompagner d'autres formes d'aide stratégique ou à long terme (soutien technique axé sur la diversification des moyens de subsistance et les activités productives ou l'introduction de pratiques agricoles améliorées, services vétérinaires, mesures de protection sociale et d'appui au développement humain), ou s'inscrire en complément de programmes de microfinancement à plus long terme.

Étude de cas 3

Mise en œuvre d'un programme de relèvement agricole après le passage du cyclone Mitch

En octobre 1998, le cyclone Mitch a dévasté plusieurs pays d'Amérique centrale et a fait de très nombreuses victimes. Ainsi, dans le seul État du Honduras, on a déploré plus de 7 000 morts. La production agricole régionale, destinée à la fois aux marchés intérieurs et à l'exportation, a été très durement touchée. En réponse à cette tragédie, la Société nationale opératrice et la Fédération internationale ont élaboré un programme de relèvement agricole en faveur d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua. Le programme a permis de venir en aide à plus de 30 000 familles d'agriculteurs qui ont reçu des semences de maïs et de haricots, des céréales, des engrais et des pulvérisateurs, auxquels s'est ajoutée une aide financière dans deux des quatre pays concernés.

Ces dons avaient pour but de couvrir les besoins alimentaires immédiats des populations dans les zones aux prises avec une situation alimentaire désespérée et de fournir aux bénéficiaires de quoi se procurer divers articles complémentaires. Les transferts monétaires faisaient alors l'objet d'une polémique, et seuls deux des pays concernés s'y sont déclarés favorables.

Le programme comprenait par ailleurs un module de recherche visant à comparer la situation des communautés ayant bénéficié de transferts monétaires (Guatemala) et de transferts monétaires et alimentaires (Nicaragua) à celle de six autres communautés n'ayant bénéficié d'aucune aide (El Salvador et Honduras).

L'étude a abouti aux conclusions suivantes :

- L'aide constituée uniquement de céréales et d'engrais a aidé les communautés bénéficiaires à relancer la production, et tout semblait indiquer que les récoltes seraient plus abondantes que la moyenne. Cela étant, cette aide n'a contribué en aucune manière à résoudre dans le court terme les problèmes liés à la pénurie alimentaire ou à l'absence de ressources économiques indispensables au relèvement durable du secteur agricole. En conséquence, les bénéficiaires ont souvent été tentés de vendre leurs semences pour réunir de quoi régler leurs problèmes immédiats.
- Les mesures de relèvement agricole assorties de transferts alimentaires et monétaires ont eu un impact immédiat sur la protection des moyens de subsistance, dans la mesure où elles ont permis de répondre aux besoins alimentaires les plus urgents, réduisant ainsi le risque que les intrants agricoles distribués soient aussitôt revendus.
- L'expérience a montré que l'option consistant à ajouter aux intrants agricoles distribués des espèces (Guatemala) ou des espèces et des vivres (Nicaragua) était la plus efficace. Les transferts monétaires ont contribué au renforcement des moyens de subsistance dans la mesure où ils ont permis aux populations sinistrées de sub-

venir à leurs besoins vivriers immédiats tout en favorisant l'accroissement des investissements productifs (intrants agricoles, main-d'œuvre et, à une échelle plus modeste, actifs productifs durables).

- Les bénéficiaires ont globalement fait preuve de responsabilité dans l'utilisation des fonds, qui ont servi principalement à l'achat de vivres et de médicaments, d'intrants et de services agricoles, de volailles, de cochons ou d'outils. Le contrôle des fonds distribués n'a apparemment donné lieu à aucun conflit intrafamilial. Dans la plupart des cas, l'argent a été confié aux femmes, et son utilisation a fait l'objet de négociations entre époux. Au Nicaragua, l'ajout d'une aide alimentaire/financière a permis aux bénéficiaires de consacrer les fonds à des investissements productifs (intrants agricoles, main-d'œuvre et capital).
- Lorsqu'on a demandé aux communautés bénéficiaires quelle était selon elles la formule idéale, la majorité d'entre elles ont exprimé une préférence pour une forme mixte faisant intervenir vivres, intrants agricoles et aides financière. Toutefois, le pourcentage d'opinions favorables à cette dernière option varie d'un pays à l'autre, chaque communauté ayant tendance à privilégier la formule dont elle a elle-même bénéficié.

4.2 Objectifs des programmes de transferts monétaires

Un programme de transferts monétaires, à l'instar de tout autre programme, doit répondre à des objectifs clairement définis. Quel est le but poursuivi ? Dans quelle mesure le programme peut-il contribuer à faire évoluer la situation ? S'il est impossible de répondre à ces questions, c'est peut-être parce que les objectifs du programme n'ont pas été suffisamment pensés. Il se peut même que le programme dans son ensemble ne soit pas adapté.

Globalement, un programme de transferts monétaires mis en œuvre par le Mouvement pourrait avoir pour objectif « d'améliorer le pouvoir d'achat* de la population ciblée afin de lui permettre de subvenir à ses besoins alimentaires et non alimentaires essentiels ou de l'aider à préserver ou à remettre en état ses moyens de subsistance ».

En distribuant aux ménages une aide financière leur permettant de rembourser leurs dettes (et de subvenir à leurs besoins essentiels), on leur évite d'avoir à vendre les biens productifs d'importance vitale dont ils disposent. À titre d'exemple, les transferts monétaires effectués après les récoltes permettent aux bénéficiaires de conserver leurs récoltes et de ne les vendre que lorsque les prix pratiqués sur le marché sont plus élevés.

Les programmes de transferts monétaires peuvent répondre aux objectifs suivants :

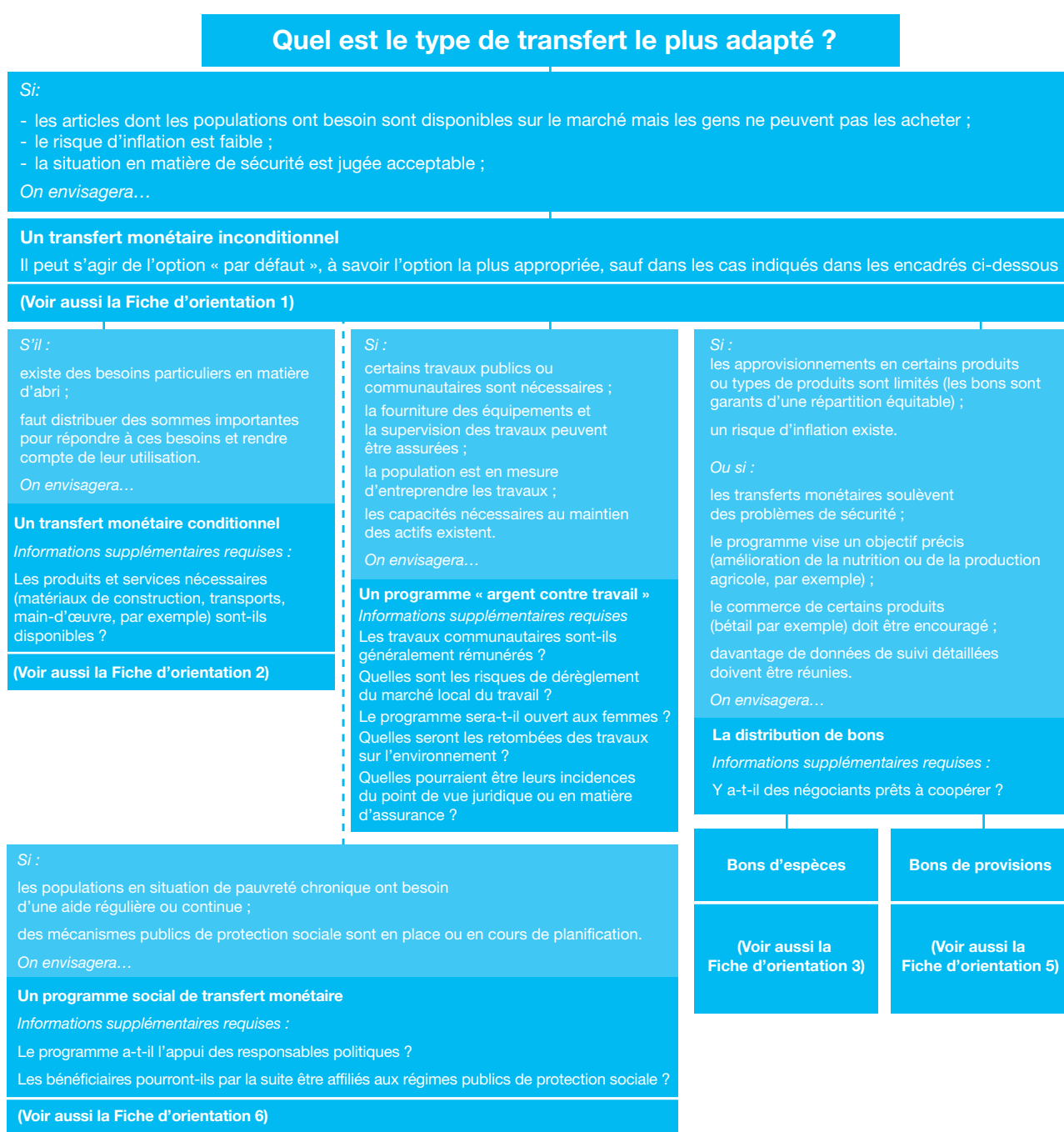
- reconstitution de patrimoine
- aide d'urgence aux ménages qui ont tout perdu
- relèvement de la capacité de gain ou des entreprises des personnes dont les moyens de subsistance ont été endommagés/détruits
- renforcement durable de la garantie de revenu (investissements)
- remboursement de la dette
- lutte contre la pauvreté
- satisfaction des besoins alimentaires
- relance de la production agricole
- reconstruction d'abris
- prévention du recours à des stratégies d'adaptation néfastes ou dangereuses.

4.3 Choix du type de transfert monétaire le plus approprié

Le choix du type de transfert le mieux adapté est fonction de la nature du problème à résoudre, des objectifs visés et des groupes ciblés. Ainsi, certains programmes ne conviennent aux femmes, en raison du temps qu'elles doivent consacrer à leurs responsabilités familiales (tâches domestiques, éducation des enfants) ou de contraintes d'ordre culturel.

Les différents types de transferts monétaires peuvent se compléter mutuellement, et une combinaison d'approches différentes peut dans certains cas être la meilleure solution. Il faut d'abord demander aux bénéficiaires quel est selon eux le type d'aide dont ils ont besoin. En ne tenant pas compte des préférences locales, on risque de réduire l'impact des interventions.

Figure 3. Quel est le type de transfert le plus adapté ?



Étude de cas 4

Distribution de secours sous forme de transferts monétaires en faveur des populations déplacées de Sri Lanka

Depuis mai 2005, la Croix-Rouge britannique mène un programme de relèvement dans le district de Batticaloa, dans l'est de Sri Lanka. Les forces armées gouvernementales contrôlent la bande côtière et les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul les zones de l'intérieur. Le conflit, vieux de 25 ans, s'est intensifié en 2006 et a entraîné le déplacement de plus de 110 000 personnes qui se sont installées pour la plupart dans des camps et des villages proches du littoral.

Les premiers bilans de situation ont montré que, si les besoins essentiels (vivres, eau, abris) étaient couverts, un apport en espèces permettrait aux populations déplacées de subvenir à d'autres besoins (soins médicaux, vêtements, frais de scolarité et transports, entre autres exemples), de rembourser leurs dettes et de compléter leurs rations de vivres secs avec des épices, du poisson frais et des légumes. L'analyse des marchés a fait apparaître que les prix étaient stables et que les populations déplacées avaient accès à des produits alimentaires.

Une somme de 500 roupies (3,40 €) par personne a été distribuée en une seule fois à tous les chefs de famille. D'autres versements ont été effectués après un suivi attentif. La Croix-Rouge britannique préfère verser directement les espèces sur les comptes bancaires des bénéficiaires, mais l'absence de registres bancaires suffisamment détaillés l'a contrainte dans nombre de cas à remettre directement l'argent aux bénéficiaires, malgré les risques. La tenue de listes précises des bénéficiaires s'est avérée très difficile, du fait des déplacements fréquents des populations ciblées.

Le suivi du programme indique que les espèces distribuées ont été utilisées conformément aux objectifs visés, et que seuls de très rares cas de détournement ont été observés. Certains bénéficiaires ont utilisé une partie des fonds pour s'acheter des cigarettes, ce qu'ils auraient fait de toute façon, même en l'absence de transferts monétaires, dans la mesure où les distributions d'aide en nature permettent aux bénéficiaires de conserver l'argent qu'ils possèdent pour s'acheter ce type d'articles « non essentiels ».

La présence de camps de personnes déplacées peut être source de problèmes pour les communautés d'accueil et les populations locales, qui sont souvent pauvres, voire plus vulnérables que les personnes déplacées elles-mêmes. Il faut donc tenir compte de l'impact sur les populations locales de l'afflux de personnes déplacées et réfléchir aux moyens d'atteindre les personnes déplacées séjournant dans des familles d'accueil. La distribution de secours sous forme d'argent peut être subordonnée à la création et au maintien de moyens de subsistance dans les camps ou dans les communautés d'origine (dans le cas des personnes qui décident de rentrer chez elles). Toutefois, les organismes d'intervention ne doivent pas donner l'impression qu'ils encouragent les personnes déplacées à s'installer définitivement dans les régions où elles ont trouvé refuge.

Le programme dans son ensemble doit bénéficier d'un appui politique, en particulier lorsqu'il s'agit d'établir le montant des transferts.

4.4 Comment fixer la valeur d'un transfert monétaire

La définition de la valeur d'un transfert monétaire (à savoir le montant versé) est fonction des objectifs du programme. À titre d'exemple, si le programme a pour objectif de subvenir aux besoins alimentaires des populations, le montant du transfert doit être égal à la différence entre les besoins alimentaires des populations et la part de ces besoins qu'ils peuvent satisfaire par leurs propres moyens sans recourir à des stratégies d'adaptation dommageables.

Pour établir la valeur d'un transfert d'espèce, il faut tenir compte des questions suivantes :

- À quoi serviront les fonds (vivres, autres besoins essentiels, achat de stocks/outils, etc. en vue de la remise en état des moyens de subsistance) ?
- Le prix des vivres et des autres articles risquent-ils d'augmenter pendant la durée du programme ?
- D'autres programmes sont-ils nécessaires ? Les bénéficiaires ont-ils besoin de soutien technique, de conseils ou d'une aide en nature ?
- Les bénéficiaires reçoivent-ils de l'aide au titre d'autres programmes ? Dans l'affirmative, il faudra coordonner les interventions.
- Comment les fonds seront-ils distribués ? En une seule fois ou en plusieurs versements ? Le montant des transferts sera-t-il fonction de la taille ou de la vulnérabilité des ménages ? Évoluera-t-il dans le temps en fonction des prix ?

Les transferts importants, en particulier lorsqu'ils sont réguliers, permettent aux populations d'investir, par exemple, dans la santé, l'éducation et le maintien de leurs moyens de subsistance, ce qui présente des avantages à plus long terme. Ces versements doivent s'effectuer dans les délais prévus.

Plus les transferts sont importants et réguliers, plus ils ont de chances de contribuer à la protection des biens des ménages, ce qui influera favorablement sur leur sécurité alimentaire et économique.

Paiements fluctuants : avantages et inconvénients

Si les bénéficiaires sont censés recevoir plus d'un versement au cours d'une période donnée, on peut envisager de modifier le montant de l'aide financière en fonction des fluctuations des prix du marché – il augmentera en cas de hausse des prix et diminuera si les prix baissent.

Avantages

- Les bénéficiaires seront toujours en mesure de subvenir aux besoins pour lesquels ils ont reçu de l'argent.
- Ils n'auront pas à supporter les effets de l'inflation.
- Les objectifs du programme seront atteints.

Inconvénients

- Les bénéficiaires auront peut-être du mal à comprendre pourquoi ils reçoivent parfois moins d'argent.
- Il est difficile d'établir le budget du programme si le montant des transferts change en cours d'exécution

Facteurs à prendre en considération

- Il faut mettre en œuvre une stratégie de communication et de sensibilisation durable et claire, de sorte que les bénéficiaires comprennent pourquoi le montant des transferts est fluctuant.
- Les sommes distribuées aux bénéficiaires ne doivent pas dépasser un certain plafond.
- Les budgets des programmes doivent être gérés avec souplesse.
- Le suivi des marchés doit s'effectuer juste avant la date de décaissement des fonds, de sorte que le montant des transferts tienne compte de la conjoncture.

Tableau 5. Définir la valeur d'un transfert monétaire

Type de programme	Facteurs à prendre en considération
Espèces/Bons (besoins essentiels des ménages)	S'assurer que le transfert est suffisant pour que les ménages puissent acheter des produits alimentaires de base et d'autres articles de première nécessité.
	Calculer les dépenses de base moyennes des ménages.
	Déterminer si l'objectif est de répondre à tout ou partie des besoins alimentaires/essentiels. Tout dépend de la capacité des bénéficiaires à se procurer des vivres et des revenus par leurs propres moyens, et de l'aide qu'ils reçoivent éventuellement d'autres organisations.
	Calculer le montant du transfert sur la base des prix futurs prévus, de sorte que les ménages puissent conserver leur pouvoir d'achat.
Espèces/bons (relèvement des moyens de subsistance)	Les dépenses moyennes et le prix moyen des produits de base peuvent varier de manière saisonnière – il faut en tenir compte avant de fixer la date des distributions d'espèces ou de bons.
	Tenir compte du coût des actifs/matériaux nécessaires à la création/au relèvement d'un moyen de subsistance ou d'une activité productive. Ce coût peut varier selon les bénéficiaires et les régions.
	Tenir compte du coût des matériaux/actifs (dépenses d'investissement, remise en état d'actifs endommagés, défrichage des terres agricoles, semences, bétail, clôtures et main d'œuvre) dont les gens ont besoin pour reprendre leurs activités.
	S'assurer que le coût des éventuelles taxes et licences a été pris en compte.
	Tenir compte également des considérations suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Des fonds supplémentaires pourraient être transférés jusqu'à ce que les entreprises recommencent à gagner de l'argent, en particulier en situation d'après-crise. - Les revenus tirés des activités économiques peuvent être immédiats (commerce, séchage du poisson), différés (élevage) ou saisonniers (pêche, agriculture). - Les ménages lourdement endettés pourraient être tentés d'utiliser l'argent distribué pour rembourser leurs dettes plutôt que pour acheter les biens/matériaux nécessaires à la remise en état de leurs moyens de subsistance. Il faudra éventuellement envisager de reporter le remboursement de la dette ou d'annuler la dette, en concertation avec les organismes de crédit, ou d'accroître le montant des transferts. - Il faut déterminer dans quelle mesure les besoins essentiels sont satisfaits. L'argent pourra être consacré en partie à ces besoins si les ménages ne peuvent y subvenir par leurs propres moyens.

Prendre en considération les autres formes d'aide que les populations peuvent recevoir pour remettre en état leurs moyens de subsistance (envois de fonds, par exemple), ou que peuvent leur fournir d'autres organisations.

Argent contre travail Le salaire journalier doit être légèrement inférieur à celui pratiqué sur le marché officiel du travail. Ainsi, les personnes les plus vulnérables pourront « s'auto-sélectionner » et solliciter ces emplois, les personnes travaillant dans des entreprises locales n'en partiront pas et les manœuvres non qualifiés reprendront leurs activités de subsistance habituelles. Les salaires versés dans le cadre des programmes « argent contre travail » ne couvriront pratiquement jamais plus que les besoins essentiels des ménages.

Les rémunérations peuvent varier en fonction du niveau de qualification requis, de la durée du travail et de la durée du projet.

Il faut tenir compte du coût du transport entre le domicile et le lieu de travail.

Si plusieurs organisations mettent en œuvre des programmes « argent contre travail », le même taux de rémunération doit s'appliquer partout.

Il faut vérifier fréquemment que les salaires versés sont conformes aux taux de rémunération pratiqués localement et que les entreprises locales parviennent à recruter de la main-d'œuvre. S'il apparaît que le programme entraîne une pénurie de main-d'œuvre, il faudra envisager de baisser les salaires ou de limiter la participation.

Argent contre abri Coût de reconstruction des habitations, y compris les matériaux, le transport et les services connexes (sciage du bois, par exemple).

Aide sociale Si le programme a pour objectif la lutte contre la pauvreté, le montant des fonds distribués devra être suffisant pour que les ménages puissent au moins passer au-dessus du seuil de pauvreté.

Il faut s'assurer que les sommes versées sont équivalentes aux aides sociales des pouvoirs publics.

S'il existe déjà un mécanisme de protection sociale, le montant des transferts doit être légèrement inférieur aux aides sociales des pouvoirs publics, de sorte que le programme n'attire pas plus de gens que les régimes sociaux publics, qui s'inscrivent dans le long terme.

Bons de semences et foires aux provisions Valeur commerciale des semences et des outils.
Prix unitaire des lots de semences multiplié par la quantité de semences nécessaires.



5. Planification des activités et des ressources

Ce chapitre revient sur les différents éléments entrant dans la planification et la conception des programmes. On y examine en particulier la question des ressources et du calendrier de mise en œuvre de certains types de programmes de transferts monétaires.

Messages clés

- Les programmes de transferts monétaires et le versement des fonds doivent coïncider avec les périodes pendant lesquelles l'argent est le plus utile aux bénéficiaires.
- Il faut établir un calendrier de mise en œuvre précis, et définir des normes au regard desquelles on pourra mesurer et évaluer les résultats du programme.
- Il faut associer l'ensemble des acteurs concernés à l'exécution des programmes et travailler à leurs côtés, de sorte que les programmes puissent répondre à des intérêts très divers. On peut ainsi renforcer leur adhésion au projet, tout en veillant à les rendre davantage responsables de leur action.
- À ce jour, peu de programmes de transferts monétaires ont été mis en œuvre. Il importe par conséquent d'élaborer des stratégies clairement définies de communication et de diffusion des informations.
- Il faut définir, en collaboration avec l'ensemble des acteurs concernés, bénéficiaires compris, et dès le stade de la planification, les conditions de retrait des programmes de transferts monétaires.
- Il ne faut pas oublier que certaines personnes ne pourront peut-être jamais sortir de la pauvreté et seront toujours dépendantes de l'aide (les malades en phase terminale, par exemple). Toutes les solutions réalistes permettant de les aider durablement doivent donc être examinées.

On trouvera de plus amples informations sur la planification des activités et des ressources, et en particulier sur la planification des stratégies de retrait, dans les documents suivants :

- Fédération internationale, *Lignes directrices pour l'évaluation des situations d'urgence*, 2005.
- CICR, *Economic security assessment guide*, 2002.

5.1 Calendrier et durée des programmes

Les aspects ci-dessous doivent être pris en considération lors de la planification des programmes de transferts monétaires :

- La mise en place d'un programme prend du temps, mais une fois qu'il est opérationnel, le décaissement des fonds s'effectue généralement très rapidement.
- L'état du marché : si les marchés sont fermés, ou si les prix ont augmenté pendant ou après la catastrophe/la crise d'urgence, il est préférable de distribuer des provisions ou des bons de provisions jusqu'à ce que la situation se stabilise.
- Lorsque les populations sinistrées quittent les abris d'urgence pour s'installer dans des abris provisoires, elles peuvent se trouver confrontées à des problèmes supplémentaires qu'un transfert monétaire pourrait contribuer à résoudre.
- Les facteurs saisonniers :
 - En hiver ou pendant la saison des pluies, les communautés peuvent être hors d'atteinte, et les bénéficiaires privés d'accès aux banques et aux marchés.
 - Pendant la période de soudure, les transferts monétaires peuvent contribuer à subvenir aux besoins alimentaires essentiels des populations. Toutefois, s'il y a moins de produits alimentaires sur les marchés, les prix risquent d'augmenter. En conséquence, la formule mixte transferts en espèces/en nature est peut-être le meilleur moyen de venir en aide aux populations dans le besoin.
 - Les fonds distribués après les récoltes ont plus de chances de favoriser les investissements productifs.
 - Les programmes de transferts monétaires qui coïncident avec la période des semis permettent aux bénéficiaires d'acheter des semences/intrants agricoles et de payer de la main-d'œuvre et des services.
 - À l'arrivée des pluies, la quantité de bétail en vente sur les marchés est plus importante. Les transferts monétaires effectués à cette période de l'année permettent aux bénéficiaires d'acheter le bétail indispensable à leur survie.
 - L'aide financière distribuée au début de l'année scolaire peut aider les familles à payer les frais de scolarité.
 - L'emploi revêt généralement un caractère saisonnier. En période de pénurie d'emploi, les populations peuvent avoir besoin d'une aide plus importante. Il faut en tenir compte lors de l'élaboration des programmes « argent contre travail » (afin de ne pas perturber les marchés locaux du travail).

5.2 Critères financiers et administratifs

Le bilan de situation aura permis de déterminer si les capacités institutionnelles existantes ou potentielles sont suffisantes, et si les partenaires locaux justifient de l'expérience requise pour mettre en œuvre un programme de transferts monétaires.

La préparation et l'exécution d'un programme de transferts monétaires supposent qu'un certain nombre de conditions institutionnelles et administratives soient réunies. Le montage financier et administratif et les besoins en services d'appui varient d'un programme à l'autre. Toutefois, les aspects ci-dessous méritent une attention particulière, quel que soit le type de transfert monétaire considéré.

Budget

Dans la mesure du possible, on élabore le projet avant d'y affecter des ressources financières, de sorte que le montant du transfert et le nombre de bénéficiaires puissent être définis avec toute la souplesse requise.

Le montant total des fonds distribués sera fonction du montant des aides financières individuelles, du nombre de distributions, du nombre de versements par bénéficiaire et du nombre total de bénéficiaires.

Les budgets des programmes doivent couvrir :

- le transfert en lui-même (multiplié par le nombre de bénéficiaires et de versements) ;
- le coût des ressources humaines (dépenses comprises) ;
- le transport ;
- le coût des opérations financières (frais de banque, taux de change) ;
- les coûts administratifs (équipement de bureau) ;
- les provisions pour imprévus (dépenses imprévues, effets de l'inflation).

Mécanismes de décaissement

Cette question sera examinée en détail au chapitre VII. Il importe cependant, du point de vue administratif, de bien comprendre les questions suivantes :

- Si le versement est effectué par le biais du système bancaire, il faut prévoir des garanties minimales pour s'assurer de la fiabilité des mécanismes financiers existants (voir l'Outil pratique 6 pour plus d'informations).
- Si l'argent est remis directement aux bénéficiaires, il faut mettre en place des mesures de sécurité afin de réduire les risques auxquels pourraient être exposés le personnel, les locaux où l'argent est conservé et distribué et les bénéficiaires eux-mêmes (voir également le chapitre le 7).
- Il convient de tenir compte, dès le stade de la conception du programme, des délais nécessaires pour transférer l'argent d'un pays à un autre de même qu'entre les différentes institutions financières concernées (y compris le délai d'acheminement des fonds sur le terrain depuis le siège de l'organisme d'exécution – voir l'Outil pratique 7).
- Il faut déterminer dans quelle monnaie seront distribués les fonds et tenir compte, pour cela, des considérations suivantes :
 - si les fonds sont distribués en devises fortes, il faut tenir compte du taux de change et calculer notamment la somme que les bénéficiaires recevront effectivement après conversion des fonds en monnaie locale. Si l'argent est distribué en espèces, il faut s'assurer qu'il existe un nombre suffisant de bureaux de change ;
 - le versement des fonds en monnaie locale peut poser des problèmes de sécurité si la somme, une fois convertie, représente une grosse quantité de billets (en cas de forte inflation par exemple) ;
 - déterminer dans quelle monnaie les marchandises peuvent être achetées (certains articles ne peuvent être achetés qu'en monnaie locale, d'autres en dollars, par exemple).

Étude de cas 5

Programme post-tsunami de transferts monétaires de la Croix-Rouge britannique, Aceh (Indonésie)

Le programme de transferts monétaires s'inscrivait dans le cadre d'un vaste programme de relèvement mis en œuvre par la Croix-Rouge indonésienne et la Croix-Rouge britannique à Aceh. Il avait pour objectif de permettre aux bénéficiaires de se procurer ce dont ils avaient le plus besoin pour se reconstruire, et ciblait trois groupes

particuliers : les ménages « complets » (1 000 dollars américains en trois ou quatre versements) ; les parents isolés avec des enfants scolarisés à plein temps (versement unique de 500 dollars américains) ; et les orphelins (250 dollars américains pour toute la durée du programme de trois ans, pour leur permettre d'aller à l'école/à l'université). Les fonds ont été versés sur les comptes en banque des chefs de famille en vertu d'un contrat indiquant les besoins prioritaires de chaque ménage en matière de moyens de subsistance. Le système était suffisamment souple pour permettre la modification ultérieure des contrats en fonction des circonstances, de sorte que les populations touchées puissent faire des choix de vie.

La Croix-Rouge indonésienne a choisi de faire appel au système bancaire existant pour distribuer les fonds, en dépit du caractère largement inédit de ce type d'intervention pour les populations sinistrées. Le système d'enregistrement des bénéficiaires a fait l'objet d'une attention particulière, l'objectif étant d'empêcher les gens de s'inscrire plus d'une fois (le risque était bien réel, compte tenu de la taille de la zone touchée par le tsunami et de la mobilité des populations sinistrées). Les chefs de famille ont dû présenter un livret de famille et une carte d'identité. La Croix-Rouge britannique, en étroite collaboration avec les administrations locales, a fait en sorte que de nouvelles pièces d'identité soient délivrées aux personnes ayant perdu leurs papiers dans la catastrophe. Une fois leurs papiers en ordre, les ménages qui pouvaient prétendre à une aide financière étaient invités à s'enregistrer. La Croix-Rouge britannique a veillé à tenir les populations informées, en annonçant à l'avance le lieu et la date des enregistrements et en publiant la liste des personnes bénéficiaires.

L'enregistrement des bénéficiaires s'est effectué à l'aide d'un système biométrique de reconnaissance de l'iris relié à une base de données. Lorsqu'une personne déjà enregistrée se présentait, le personnel était aussitôt prévenu. Toutefois, la procédure était très longue et loin d'être aussi fiable que prévu : les scans de l'iris des personnes âgées n'étaient pas toujours suffisamment lisibles pour être reconnus par le système, et lorsque un double enregistrement était mis en évidence, le système ne parvenait pas à retrouver l'identité de la personne qui s'était enregistrée la première. En fait, les membres de la communauté et les volontaires de la Croix-Rouge indonésienne étaient beaucoup plus efficaces pour repérer les « resquilleurs ». En associant la communauté à ce programme, la Croix-Rouge a réussi à faire comprendre à la population que les personnes ne répondant pas aux critères requis ne devaient pas recevoir d'aide en espèces.

Ressources humaines

Du fait de leur caractère relativement inédit, les programmes de transferts monétaires exigent généralement de faire appel à du personnel chevronné, animé d'une vision stratégique et justifiant de compétences précises.

Le nombre et le profil des personnes chargées de la gestion et de l'exécution des programmes de transferts monétaires sont fonction de la nature du programme considéré. En revanche, tous les programmes de transferts monétaires exigent que soient recrutés au minimum :

- un directeur de programme chevronné (justifiant de préférence d'une expérience préalable de la gestion de programmes de transferts monétaires) ;
- un expert technique justifiant de compétences dans le domaine de l'aide alimentaire d'urgence ou des moyens de subsistance et capable d'évaluer les besoins et d'appuyer la conception, l'exécution et le suivi du programme ;
- un gestionnaire de base de données et des opérateurs de saisie ;
- un logisticien ;

- des agents de soutien financier et administratif ;
- des agents de suivi.

Contraintes administratives liées à certains types de transferts monétaires

Les différents types de transferts monétaires présentent, au plan administratif, des exigences différentes dont il faut tenir compte dans la planification des programmes. Elles sont décrites au tableau ci-dessous.

Tableau 6. Contraintes administratives liées aux transferts monétaires

Transferts (programmes de soutien aux moyens de subsistance ou aux actifs productifs)	Les versements sont effectués une fois certaines conditions réunies. Le Département des finances/de l'administration doit donc avoir accès à la base de données du programme, de sorte que les versements puissent s'effectuer sans délai.
Programme de distribution de bons	Contrats avec les négociants
	Il faut disposer d'assez de temps et de ressources pour comparer les bons aux données concernant les bénéficiaires/négociants (les agents du service des finances/de l'administration doivent prendre part à ce processus).
	Impression de bons difficiles à falsifier.
Argent contre travail	Applicabilité du droit du travail et de la réglementation fiscale en vigueur localement.
	Assurance des travailleurs et de leurs activités (questions de responsabilité)
	Soutien technique requis
Programmes sociaux de transferts monétaires	Mise en place de mécanismes de transferts monétaires compatibles avec les systèmes publics d'aide sociale, de sorte que les bénéficiaires puissent passer sans problème de l'un à l'autre.

Le succès des programmes de transferts monétaires passe par le soutien et la participation des autorités nationales/locales.

En l'absence de structures publiques officielles ou en état de fonctionner, la coordination doit s'effectuer avec les autorités opérationnelles officielles ou informelles.

5.3 Coordination

La coordination, qui s'opère à différents niveaux et fait intervenir différents acteurs, a pour objet d'éviter les doubles emplois et les déséquilibres.

Coordination interne à l'échelle du Mouvement

Chacune des composantes du Mouvement est responsable de la coordination de ses activités avec celles des autres membres du Mouvement.

Les activités relevant d'opérations de dimension internationale doivent impérativement être coordonnées avec celles de la Société nationale hôte, d'autant que les programmes de transferts monétaires suscitent encore un certain scepticisme teinté de méfiance. La Société nationale hôte, qui sera présente et restera probablement en contact avec la population bénéficiaire une fois le programme achevé, doit intervenir à l'appui du programme.

Coordination institutionnelle interne

Les départements opérationnels et de soutien seront associés comme suit aux différents volets du programme de transferts monétaires :

- Direction (dialogue avec les ministères/autorités compétentes/donateurs)
- Départements de la sécurité alimentaire/sécurité économique/secours/gestion des catastrophes (conception et gestion du programme)
- Département de la logistique (appels d'offres pour les programmes de bons, transport et distribution)
- Départements des finances et de l'administration (ressources humaines, contrats avec les négociants, législation fiscale et réglementation en matière d'assurance, mécanismes de transfert de fonds)
- Département de l'information (stratégie de communication)
- Division des relations extérieures (donateurs).

Partenaires et parties prenantes (coordination externe)

Les programmes de transferts monétaires doivent faire une large place au dialogue et à la coordination avec :

- les pouvoirs publics et les autorités locales et notamment, selon le type de programme considéré, les ministres nationaux/locaux des affaires sociales, du travail, de l'agriculture, des approvisionnements et du commerce ;
- les anciens/les responsables communautaires ;
- les comités locaux représentatifs et bien établis.

Il faut coordonner les opérations avec les autres organismes d'intervention afin de réduire au minimum le risque de conflit entre les différentes approches adoptées et d'éviter, par exemple qu'un organisme distribue des aides financières d'un montant supérieur à celles distribuées par un autre, ou propose des transferts conditionnels là où d'autres offrent des transferts inconditionnels.

Il convient, en conséquence, d'établir un dialogue avec :

- les Nations Unies (ONU) ;
- les ONG internationales et nationales ;
- les établissements de microfinancement ;
- les organisations de développement et les organismes donateurs.

Dans certaines circonstances, il peut être utile de travailler en partenariat avec une autre organisation. À titre d'exemple, si une organisation fournit déjà une aide financière à une partie de la population, le Mouvement peut contribuer au financement de ces aides ou les compléter de manière à répondre à des besoins supplémentaires.

Lorsque des catastrophes soudaines surviennent, les ministères sont souvent aussi durement touchés que la population en général (bâtiments détruits, fonctionnaires décédés, disparus ou sinistrés).

Il faut parler du programme avec les populations concernées avant sa mise en œuvre, afin qu'elles sachent quel en est l'objectif et puissent y adhérer.

5.4 Communication et diffusion

Les programmes de transferts monétaires doivent être assortis de stratégies de communication et de diffusion clairement définies permettant d'apporter des réponses aux questions que se posent les parties prenantes et les groupes intéressés. Ces stratégies doivent notamment indiquer ce qu'il faut dire à propos du programme, quand il faut le dire et quel est le moyen le plus efficace de le dire.

La stratégie doit être élaborée dès les tout premiers stades, intégrée au budget et approuvée par le directeur du programme. Il s'agit notamment de définir les messages à communiquer aux différents publics ciblés pour leur expliquer en quoi consistent les transferts monétaires.

Les méthodes de communication utilisées pour informer l'ensemble des personnes concernées doivent être adaptées au contexte culturel local, notamment en ce qui concerne les questions de sécurité (voir chapitre VII), en particulier si les fonds sont versés directement aux bénéficiaires, et non par le biais de banques ou de bureaux de poste. En cas de distribution de bons, des messages peuvent être diffusés à la télé et à la radio pour informer les bénéficiaires des dates de distribution (en particulier si l'instauration d'un couvre-feu a conduit à modifier le calendrier initial).

Supports de communication

Les supports de communication doivent indiquer :

- l'objectif du programme ;
- les modalités de ciblage des bénéficiaires ;
- les critères de sélection ;
- l'impact prévu du programme sur les marchés ;
- les modalités de calcul du montant des transferts ;
- les modalités de suivi et d'évaluation du programme ;
- le calendrier de mise en œuvre du programme.

Tableau 7. Messages à diffuser auprès des différents publics cibles

Public cible	Informations requises
Bénéficiaires	Les critères de sélection doivent être examinés et convenus avec les bénéficiaires afin d'éviter tout problème ultérieur.
	Pourquoi ces critères ont été sélectionnés ?
	Quels seront les bénéficiaires sélectionnés et les modalités de sélection ?
	Que recevront les bénéficiaires (montant du transfert) ?
	Quand recevront-ils les fonds ?
	Quand les versements prendront-ils fin ?
	Y aura-t-il distribution simultanée (ou ultérieure) de provisions (peut aider les bénéficiaires à s'organiser) ?
Populations voisines non bénéficiaires	Processus de sélection
	Durée du programme
	Autres formes d'aide disponibles

Négociants	Durée du programme (pour leur éviter de constituer des stocks trop importants en prévision d'une demande irréaliste).
	Nombre de bénéficiaires
	Leurs rôles et responsabilités (si un programme de distribution de bons est prévu)
Autorités nationales et locales	Durée du programme Zones desservies
	Nombre de bénéficiaires
	Processus de sélection des bénéficiaires
	Nature de leur participation au programme
Médias	Élaboration d'un dossier d'information portant sur l'ensemble des questions ci-dessus. Décider de l'attitude (active ou réactive) à adopter à l'égard des médias. La sécurité est, à cet égard, le principal facteur à prendre en considération.
Donateurs	En fonction des besoins de chaque donateur (il faudra pour certains d'entre eux prévoir des actions de sensibilisation).

Un document de type « foire aux questions » (FAQ) indiquant les réponses aux questions susceptibles d'être posées doit être préparé avant le lancement du programme et distribué à tout le personnel (y compris au personnel d'autres programmes), afin de les aider à répondre de manière cohérente à toute demande d'éclaircissement concernant le programme.

Exemples de questions :

- En quoi consiste le programme ?
- Qui y participe ?
- Quand a-t-il commencé et quand s'achèvera-t-il ?
- Comment l'argent est-il versé aux bénéficiaires ?
- Comment puis-je m'enregistrer ?
- Quels sont les villes où les villages bénéficiaires du programme ?
- Le programme s'adresse-t-il à tous les habitants de ces villes et villages ?
- Comment puis-je consulter la liste des bénéficiaires pour savoir si j'en fais partie ?
- Plusieurs membres d'une même famille peuvent-ils recevoir des dons d'espèces ?
- Comment les commerces ont-ils été sélectionnés ?
- Si je suis sélectionné, dois-je récupérer l'argent/le bon en personne ou puis-je envoyer quelqu'un ma place ?
- Une même personne peut-elle récupérer l'argent ou le bon pour le compte de plusieurs bénéficiaires ?
- Quelqu'un d'autre peut-il échanger le bon contre des marchandises si je suis incapable d'y aller moi-même (si je suis malade ou à l'hôpital) ?
- Qui dois-je contacter pour obtenir plus d'informations ?

Le retrait des programmes est une étape potentiellement sensible au plan politique. La terminologie utilisée est donc importante. Des termes comme « arrêt » ou « sortie » peuvent être perçus de manière négative.

5.5 Planification du retrait des programmes de transferts monétaires

Les stratégies de retrait/sortie s'appliquent dès lors que les objectifs des programmes ont été atteints ou que d'autres intervenants ont acquis les capacités nécessaires pour prendre la relève. L'élaboration d'une stratégie de retrait suppose toutefois que les objectifs du programme soient clairement définis dès les tout premiers stades.

Les stratégies de retrait consistent principalement à :

- s'assurer que les objectifs visés ont été durablement atteints ;
- mettre un terme au programme du point de vue administratif.⁹

Lors de la planification de l'arrêt des programmes de transferts monétaires, il faut :

- définir des critères de sortie en consultation avec l'ensemble des parties prenantes (communautés touchées/autorités locales et nationales), dès la phase de planification ;
- élaborer des stratégies de retrait ou de sortie permettant de préserver les acquis des programmes ;
- se rappeler que, dans certains cas, la mise en œuvre d'une stratégie de retrait progressif peut être bénéfique (programme « argent contre travail », par exemple) ;
- se rappeler que les critères de retrait doivent être déterminés à la lumière des objectifs du programme ;
- prévoir des mesures assorties de dates précises, de sorte que le retrait des programmes puisse s'effectuer dans des conditions clairement définies répondant aux besoins immédiats et temporaires ;
- faire en sorte qu'une stratégie de sortie clairement définie soit présentée aux bénéficiaires de transferts monétaires réguliers ;
- retirer de la liste des bénéficiaires des programmes de lutte contre la pauvreté à court terme les personnes qui ne vivent plus dans la pauvreté, et fixer des délais précis afin de limiter les risques de dépendance ;
- tenir compte des liens avec des programmes de soutien aux moyens de subsistance, de microfinancement et de protection sociale lors du retrait des programmes de transferts monétaires à court terme ;
- encourager la population à examiner et à planifier la stratégie de retrait, en leur expliquant comment les choses se passeront une fois le programme achevé et en organisant des soirées-débats ouvertes à tous, au cours desquelles la communauté pourra se réunir et échanger des informations.

Lors de l'élaboration des stratégies de retrait, il faut répondre aux questions suivantes :

- Comment la population pourra-t-elle suivre une formation ou se procurer des informations supplémentaires sur le renforcement et la diversification des moyens de subsistance et des activités productives ?
- Qui sera responsable des composantes ayant un impact durable ? (La réponse doit être précise et réaliste).
- Les intervenants concernés justifient-ils des connaissances, des compétences et des ressources nécessaires pour préserver durablement les acquis du programme ? Dans la négative, comment pourront-ils les acquérir ?
- Comment les bénéficiaires vont-ils entretenir leurs nouveaux logements ?

⁹ Les lignes directrices ne traitent pas de l'achèvement des programmes du point de vue administratif. On trouvera cependant des informations à ce sujet dans le Manuel pour délégués, publié par la Fédération internationale (2001).

- Comment les communautés vont-elles entretenir les équipements communautaires reconstruits/neufs ?
- Comment et quand l'activité soutenue sera-t-elle transférée ?
- Est-il nécessaire de réduire/d'arrêter les activités en plusieurs étapes afin de favoriser un désengagement progressif ? Faut-il organiser une cérémonie officielle de clôture ?
- Comment les parties prenantes au programme sont-elles tenues informées des efforts visant à préserver durablement les acquis du programme, et comment y sont-elles associées ?

Le CICR, le Secrétariat de la Fédération internationale et les Sociétés nationales participantes doivent eux aussi définir l'impact de leurs programmes et interventions sur les Sociétés nationales hôtes. Les relations qui se nouent avec les communautés, les attentes suscitées, la réputation des organismes d'intervention, les retombées concrètes des programmes et l'intensification/la réduction progressive des activités des Sociétés nationales hôtes sont autant de questions qui méritent d'être examinées et débattues avec les Sociétés nationales hôtes dans le cadre du processus de planification.



6. Ciblage et enregistrement des bénéficiaires

Le présent chapitre expose les raisons pour lesquelles il peut s'avérer nécessaire de cibler les bénéficiaires des programmes de transferts monétaires, et décrit les différents mécanismes de ciblage susceptibles d'être utilisés. Le choix du mécanisme le plus adapté est fonction du contexte, de la nature du programme considéré et de ses objectifs.

La question de l'enregistrement des bénéficiaires est étroitement liée à celle du ciblage. Le chapitre contient des informations sur les différentes méthodes d'enregistrement possibles et sur le type de données à recueillir dans le cadre du processus d'enregistrement.

Messages clés

- Le ciblage a pour principal objectif de faire en sorte que les fonds parviennent aux plus nécessiteux.
- Les modalités de ciblage doivent être clairement définies et acceptables pour les communautés bénéficiaires et non bénéficiaires.
- La distribution d'argent à l'ensemble de la population est néanmoins recommandée lorsque surviennent des catastrophes soudaines entraînant les mêmes pertes pour tous les ménages appartenant à une communauté donnée.
- En définissant les critères de sélection en concertation avec la population touchée, on peut recenser plus facilement les personnes ayant besoin d'aide.
- Il faut généralement faire des choix quant à ce qui constitue un niveau acceptable d'inclusion et d'exclusion.
- Dans les situations d'urgence et les catastrophes soudaines, il est généralement plus important de fournir rapidement une aide financière que de cibler avec précision les bénéficiaires.
- Il faut tenir compte du rôle des femmes au sein de la famille avant de désigner les personnes à enregistrer en tant que bénéficiaires des fonds.
- Lors du processus de ciblage, il faut déterminer si certains groupes ou individus ont été exclus.
- L'enregistrement des bénéficiaires peut s'effectuer lors du premier versement, en particulier lors des interventions d'urgence.

On trouvera des conseils supplémentaires en matière de ciblage dans le document suivant :

- CICR, *Répondre aux besoins des femmes affectées par les conflits armés*, 2004.

6.1 Principes de base du ciblage

Le principal objectif du ciblage de l'aide humanitaire est de faire en sorte que l'aide parvienne à ceux qui en ont le plus besoin. Par ailleurs, le caractère limité des ressources et des capacités de mise en œuvre est une raison supplémentaire de cibler l'aide avec la plus grande attention.

Le ciblage s'effectue d'abord au niveau géographique : il s'agit de déterminer la zone dans laquelle sera mis en œuvre le programme de transferts monétaires, à la lumière des informations recueillies dans le cadre du bilan de situation (ampleur des besoins et vulnérabilité des populations, activités d'autres organisations, discussions avec les autorités compétentes, etc.). Le présent chapitre porte sur le ciblage des bénéficiaires à l'intérieur d'une zone géographique précise. La figure 4 décrit la procédure généralement suivie, depuis le recensement initial des besoins jusqu'à l'enregistrement définitif des bénéficiaires.

Le ciblage géographique est une première étape de filtrage et doit être effectué avant de décider s'il y a lieu de cibler des communautés, des groupes, des ménages ou des individus précis, à l'intérieur de la zone géographique considérée.

Processus de ciblage et d'enregistrement

- Déterminer s'il y a lieu de cibler les bénéficiaires.
- Si un ciblage s'impose, déterminer à quel niveau géodémographique il doit s'effectuer (pays, ville, village, etc.).
- Sélectionner la méthode à utiliser pour recenser les personnes dans le besoin (approches communautaires, critères définis de l'extérieur).
- Convenir de critères de ciblage.
- Procéder à l'enregistrement des bénéficiaires.
- Assurer le suivi de l'ensemble du processus.

Figure 4. Déroulement du processus de ciblage



Dans certaines circonstances, lorsque l'urgence des besoins est telle qu'il n'est pas envisageable de consacrer du temps et des ressources à la mise en place de mécanismes de ciblage, il peut s'avérer nécessaire de venir en aide à l'ensemble de la population.

Lorsque survient une urgence, les méthodes complexes de ciblage sont généralement inadaptées. Elles peuvent être affinées à mesure que la situation se stabilise.

6.2 Modalités de ciblage

Le choix de la méthode de ciblage est fonction des objectifs et de la conception du programme, des données, des budgets et des ressources disponibles et des capacités de l'organisme d'exécution et des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux.

Il faut d'abord décider s'il y a lieu de cibler l'aide, puis déterminer à qui elle doit s'adresser.

Les communautés locales, les administrations publiques, les organisations extérieures doivent, à titre individuel ou collectif, participer à la définition des critères, au recensement et à la sélection des bénéficiaires potentiels.

Il faut veiller à ce que les communautés bénéficiaires comprennent le fonctionnement du processus de ciblage. Elles doivent être informées des décisions relatives à l'exclusion de certaines catégories de personnes (employés du Mouvement, fonctionnaires, personnes recevant déjà de l'aide, par exemple) et les approuver.

Processus de vérification

Effectuer le plus rapidement possible les vérifications nécessaires auprès des bénéficiaires ciblés une fois les listes établies, afin d'y apporter d'éventuelles modifications.

- En consultation avec les comités de sélection, sélectionner des échantillons aléatoires et faire des ajustements si les bénéficiaires ne satisfont pas aux critères du programme.
- Convenir d'une marge d'erreur acceptable. À titre d'exemple, si le pourcentage de l'échantillon aléatoire qui ne satisfait pas aux critères du programme est de x pour cent, les listes des bénéficiaires doivent être révisées.

Ces vérifications sont utiles dans les cas où les comités locaux/organismes extérieurs au Mouvement ont déjà établi des listes.

Le tableau 8 indique les différentes modalités envisageables.

Tableau 8. Aperçu des mécanismes de ciblage

Type	Méthode d'établissement des listes	Risques éventuels
Ciblage communautaire	Responsables communautaires reconnus.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pourraient inscrire les membres de leur famille sur les listes. ■ Les plus pauvres ne seront pas nécessairement sélectionnés. ■ Dans certaines situations, les structures communautaires peuvent être détruites. ■ Les femmes pourraient être exclues du processus de ciblage.

	Comités élus par les communautés.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Exige beaucoup de temps et de ressources. 	
	Triangulation d'au moins trois listes de personnes dans le besoin établies par des groupes (hommes, femmes, anciens).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Risque d'exclusion des personnes marginalisées socialement. ■ Comité susceptible de désigner les bénéficiaires en fonction de leur vulnérabilité à long terme plutôt que de leurs besoins immédiats. 	
	Comité élu par la communauté (en fonction de critères préétablis).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Interprétation des critères susceptible de varier d'un lieu à l'autre. ■ Les communautés n'adhéreront pas forcément aux critères. 	
	Auto-ciblage : les individus/ménages prennent l'initiative de s'enregistrer.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pourrait ne profiter qu'à ceux qui s'enregistrent les premiers. ■ Les personnes confinées chez elles, les personnes âgées, etc. pourraient être dans l'impossibilité de se déplacer et risquent d'être exclus du programme. 	
Ciblage administratif	Structures publiques, en fonction des critères des pouvoirs publics (personnes âgées par ex.).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pas assez souple pour des personnes dont la situation ne cesse de changer. ■ Approche moins participative. ■ Les listes pourraient être périmées. ■ Vérification des listes difficile en cas d'urgence. 	
	Critères externes/administratifs (ménages avec des enfants sous-alimentés, par ex.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Du fait de l'absence de connaissances et de données locales, on pourrait cibler les mauvaises personnes. ■ Faible adhésion des communautés. ■ Le coût des enquêtes et du suivi risque d'être élevé. ■ Les communautés ne connaissent peut-être pas les critères qui leur sont imposés. 	

Voir également l'Outil pratique 3 sur le ciblage communautaire.

Critères de ciblage

Si les critères de ciblage des bénéficiaires potentiels sont censés être élaborés en fonction du contexte considéré, ils sont généralement basés sur des indicateurs* explicites ou indirects de la vulnérabilité économique, sociale, politique, physiologique et physique ou de l'ensemble de ces formes de vulnérabilité. Ils peuvent être définis au moyen de l'un ou l'autre des mécanismes mentionnés ci-dessus, mais, de préférence, en concertation avec la communauté, qui connaît généralement les plus vulnérables de ses membres.

Parmi les critères de ciblage et les indicateurs de vulnérabilité, on peut citer :

- les critères contextuels comme :
 - la perte d'actifs/de récoltes ;
 - la destruction des habitations ;
 - les ménages confrontés à des pénuries alimentaires permanentes ;
 - les zones où la production vivrière est très fortement déficitaire ;
 - le poids de la dette ;
 - les personnes isolées sans soutien familial.
- les critères sociaux/indicateurs indirects qui se rapportent généralement aux personnes souffrant de maladies chroniques, aux handicapés, aux personnes âgées ou aux orphelins, de même qu'aux familles nombreuses et aux ménages dirigés par des femmes : si ces groupes sont le plus souvent faciles à repérer, ils ne sont pas nécessairement les plus vulnérables au plan social ou économique. Si l'on veut utiliser ces indicateurs indirects à des fins de ciblage, on tiendra compte, sous réserve du temps nécessaire, du soutien qu'ils reçoivent éventuellement de leur famille et de la communauté. Pour cibler les groupes bénéficiaires à l'aide d'indicateurs indirects, on utilisera des formules descriptives comme « sans soutien » ou « vivant seul(s) » ;
- les groupes vulnérables comme les personnes déplacées, les réfugiés, les familles d'accueil, les personnes vivant avec le VIH/sida, les communautés pastorales, les négociants, les groupes dont les moyens de subsistance ont été touchés et les populations marginalisées : il peut être difficile et délicat de cibler certaines personnes au motif qu'elles sont séropositives ou ont le sida, compte tenu de l'opprobre qui entoure parfois cette maladie.

Certains contextes et programmes supposent de faire des choix quant à ce qui constitue un niveau acceptable d'erreurs d'inclusion et d'exclusion

Erreurs d'inclusion

Des erreurs d'inclusion se produisent lorsque des personnes qui n'ont pas besoin d'aide ou ne répondent pas aux critères du programme reçoivent malgré tout de l'aide.

Pour éviter de telles erreurs, il convient de réaliser des évaluations de la vulnérabilité à l'échelle des ménages. Cela étant, le coût de ces évaluations très détaillées est généralement supérieur au montant des dons distribués par erreur à des personnes qui ne satisfont pas aux critères du programme. De plus, lorsque les transferts monétaires ont pour objet de répondre à des besoins essentiels, en particulier au lendemain d'une catastrophe soudaine, il est plus important de distribuer rapidement les fonds que de vérifier qu'il n'y a pas eu d'erreurs d'inclusion.

Le meilleur moyen de se prémunir contre toute erreur de ce type consiste le plus souvent à faire intervenir les populations locales, qui savent qui peut prétendre à une aide financière et qui n'en a pas besoin.

Erreurs d'exclusion

Des erreurs d'exclusion se produisent lorsque des personnes dans le besoin répondant aux critères du programme ne parviennent pas à obtenir de l'aide. Elles peuvent se produire quand :

- le ciblage des bénéficiaires s'effectue sur la base des listes établies par les services sociaux – les personnes vulnérables depuis peu en raison de la catastrophe ou de la crise considérée et celles qui figurent sur les listes d'attente des services sociaux risquent donc d'être exclues du programme ;
- les personnes marginalisées socialement (malades mentaux, populations migrantes, par ex.) sont sous-représentées au sein des structures communautaires ;
- la survenue d'une catastrophe soudaine aggrave la situation des personnes sans terre ni biens (qui parviennent, en temps normal, à se procurer de petits revenus), qui risquent d'être exclues des programmes de soutien aux moyens de subsistance, puisqu'elles ne possèdent ni terres ni actifs productifs ;
- des habitations ont été détruites – les personnes sinistrées qui ne possèdent pas de terres peuvent être exclues des programmes de reconstruction.

Pendant le processus de ciblage, il faut rechercher d'éventuelles erreurs d'exclusion et s'employer à les corriger. Dans la plupart des cas, il est plus important de veiller à ce que les personnes dans le besoin ne soient pas exclues des programmes que de mettre en œuvre le programme le plus rapidement possible.

Risques liés au ciblage des bénéficiaires

Il faut rappeler qu'aucun mécanisme de ciblage n'est parfait. Quel que soit le système utilisé, il y aura toujours des bénéficiaires parmi les personnes qui ne sont pas dans le besoin et des exclus parmi les personnes les plus démunies. Il faut malgré tout mettre en place des dispositifs de suivi rigoureux afin de repérer toute erreur de ciblage et de corriger les programmes en conséquence.

6.3 Ciblage des bénéficiaires en milieu urbain

En zone urbaine, le ciblage des personnes dans le besoin est généralement plus difficile qu'en milieu rural, dans la mesure où les membres de la communauté ne savent pas grand-chose les uns des autres et connaissent au mieux la situation de leurs voisins immédiats ou de leurs proches. Pour améliorer le processus de ciblage en milieu urbain, il convient de :

- constituer des comités de sélection locaux composés de responsables religieux, de familles respectées, de femmes et de représentants de professions reconnues (enseignants, par exemple) qui seront chargés de la sélection et du recensement des bénéficiaires ;
- parler du programme et des critères de sélection/ciblage au plus grand nombre possible de personnes dans la zone concernée ;
- subdiviser la zone urbaine considérée en unités de plus petite taille ;
- sélectionner des endroits où vivent des groupes particulièrement vulnérables (centres d'hébergement, camps de réfugiés, bidonvilles) afin de procéder à un premier ciblage.

L'enregistrement n'est pas toujours adapté ou envisageable en situation d'urgence, notamment lorsque les populations se déplacent encore ou que le contexte physique ne s'y prête pas (présence éventuelle de mines ou de munitions non explosées, risques sanitaires, risques de répliques, surpeuplement des camps). Dans certains cas, l'enregistrement peut même faire obstacle au bon déroulement des opérations de secours.

6.4 Enregistrement des bénéficiaires

Aux fins de ces lignes directrices, on entend par enregistrement le processus qui consiste à recueillir et à enregistrer des informations sur les personnes pouvant prétendre à une aide financière.¹⁰

Préparation de l'enregistrement

La veille de l'enregistrement, on affichera ou on donnera lecture, dans un lieu approprié, de la liste des personnes qui doivent s'enregistrer, de sorte que les intéressés puissent préparer tous les papiers nécessaires. On évitera ainsi à l'équipe chargée de l'enregistrement de subir des pressions liées à l'enregistrement de personnes ne figurant pas sur la liste. Cette démarche, qui privilégie la transparence, permet par ailleurs aux personnes exclues de la liste qui souhaitent contester cette décision de s'adresser directement à l'équipe chargée de l'enregistrement.

Pourquoi faut-il enregistrer les bénéficiaires ?

Les données de base* recueillies au cours des formalités d'enregistrement servent de point de départ aux interventions. C'est aussi à la lumière de ces informations que s'effectue le suivi des programmes. Dans certaines circonstances, et en particulier dans le cas de programmes de longue haleine, ces données permettent aussi de rendre compte de la progression du programme aux bénéficiaires potentiels.

Il faut prendre en considération les facteurs ci-dessous lors de l'enregistrement des bénéficiaires des programmes de transferts monétaires :

- Dans le cas des programmes ciblant les ménages, il faut définir ce qu'est un ménage et déterminer lequel de ses membres se verra remettre les fonds.
- Il ne faut enregistrer que les personnes pouvant prétendre à une aide financière.
- Il ne faut pas oublier que certaines personnes pensent que le simple fait de s'enregistrer leur donne automatiquement droit à une aide.
- Il faut tenir compte des conditions dans lesquelles l'enregistrement s'effectue, notamment les conditions météorologiques, la présence de personnel compétent et bien équipé et la présence des personnes vulnérables pendant le processus d'enregistrement (femmes, personnes âgées, enfants, minorités, par exemple).
- Le processus d'enregistrement doit être respectueux des coutumes, des religions et des cultures locales.
- Les personnes marginalisées ne sont pas forcément enregistrées dans les systèmes officiels (elles n'ont peut-être pas de papiers d'identité).
- Il faut fixer une date limite pour l'enregistrement des bénéficiaires.
- L'avis des interlocuteurs locaux doit être pris en compte (à titre d'exemple, l'enregistrement doit-il s'effectuer à l'échelle des clans, des villages/zones de peuplement ?)

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (voir page 4).

¹⁰ L'enregistrement recouvre également la collecte et l'enregistrement d'informations concernant un groupe de population ou des individus dont la situation préoccupe particulièrement les organisations humanitaires. Il peut également s'effectuer au stade de la conception des programmes. Il s'agit dans ce cas de réunir des informations quantitatives qui serviront de point de départ à la planification des programmes. Les lignes directrices ne traitent pas de ce type d'enregistrement.

Tableau 9. Avantages et inconvénients des différentes méthodes d'enregistrement

Méthode d'enregistrement	Avantages	Inconvénients
Signature/empreintes digitales apposées sur les listes lors de la distribution	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapide – enquête pré-distribution inutile. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les différents membres du ménage pourraient obtenir plus d'aide que prévu. ■ Suivi plus difficile.
Carte d'identification (plastifiée avec photo)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Facile à comprendre. ■ Facile à réaliser. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Peut facilement s'abîmer/se perdre ■ Facile à falsifier
Cartes à puce en plastique contenant des données sur le bénéficiaire et ses droits	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contient toutes les données concernant le ménage. ■ Contient toutes les informations concernant les aides disponibles. ■ Les versements déjà effectués sont indiqués sur la carte. ■ Permet de recueillir des informations sur le moment et le lieu où l'argent est utilisé. ■ Limite les risques de fraude. ■ Peut aider les gens et les commerçants à intégrer le secteur financier formel (si utilisé comme une carte de crédit). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ En cas de perte, le rechargement des informations sur la carte prend du temps. ■ Le principe peut être difficile à comprendre pour les bénéficiaires. ■ Suppose que les infrastructures nécessaires soient en place.
Système biométrique de reconnaissance de l'iris	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pas de carte, donc pas de risque de détournement. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Difficile à utiliser dans certaines conditions (en plein soleil) ou avec certains groupes (personnes âgées). ■ N'est pas plus efficace pour lutter contre la fraude que des mécanismes plus simples.

Les listes d'enregistrement peuvent être établies par les responsables communautaires, les comités locaux, les administrations publiques et les employés volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Bases de données

Les bases de données du programme doivent permettre d'effectuer le suivi des bénéficiaires et de repérer immédiatement les individus qui tentent de s'enregistrer plus d'une fois. La base de données contient toutes les informations concernant les bénéficiaires, leurs droits et les versements déjà effectués en leur faveur.

Les informations relatives aux bénéficiaires peuvent être saisies sur des tableaux ou des bases de données classiques, mais on recommandera l'utilisation de bases de données comme Microsoft Access. Les bases de données peuvent s'adapter aux besoins particuliers du programme et doivent être aussi simples que possible.

Tableau 10. Données à enregistrer

Données minimales indispensables au suivi du programme et à l'établissement des rapports :

- Nom
- Date de naissance
- Sexe
- Nombre de personnes à charge
- Date d'enregistrement

Enregistrement détaillé

En règle générale, plus le programme est complexe (fonds versés en plusieurs fois à de nombreux bénéficiaires répartis sur plusieurs sites), plus la base de données doit être détaillée. On enregistrera dans ce cas les données suivantes :

- nom du chef de famille, de son conjoint et de ses enfants
- nombre de personnes à charge (*noms, dates de naissance et sexe*)
- adresse complète
- lieu d'origine
- date d'arrivée (*le cas échéant*)
- date d'enregistrement
- date et lieu de naissance (*du chef de famille ou des membres de sa famille*)
- sexe
- numéro officiel d'identité
- nationalité
- aides accordées
- stade de décaissement (*fonds déjà versés ou non*)
- photo du bénéficiaire
- numéro de compte bancaire (*le cas échéant*)
- numéro d'identité du village/de la zone (*le cas échéant*)
- suivi des paiements effectués (*voir chapitre VIII*)
- besoins particuliers
- date de la dernière mise à jour des données

Interventions en cas de catastrophe soudaine ou d'urgence

L'enregistrement des bénéficiaires et le décaissement des fonds peuvent s'effectuer simultanément afin de venir en aide le plus rapidement possible aux populations sinistrées. Dans ce cas, les données à enregistrer porteront sur :

- l'identité des bénéficiaires (qui auront été, le cas échéant, recensés à l'avance par les volontaires du Mouvement) ;
- le montant de l'aide reçue ;
- la date du versement.

Étude de cas 6

Versement d'une aide financière aux victimes du séisme de Bam par le biais d'un organisme de protection sociale

À l'issue d'un rapide bilan de situation réalisé en avril 2004, un programme de transferts monétaires a été mis sur pied afin de venir en aide aux personnes sinistrées les plus vulnérables. Les fonds ont permis aux familles bénéficiaires d'acheter des biens d'équipement ménager (réfrigérateurs, climatiseurs – très utiles à Bam – meubles, articles divers) pour équiper leurs logements temporaires/transitoires. Le programme ciblait les ménages dirigés par des femmes, les orphelins, les handicapés et les personnes âgées.

Un organisme public de protection sociale venait déjà en aide à ces groupes vulnérables, et le moyen le plus efficace d'atteindre les populations ciblées était de l'associer étroitement au programme. Un recensement indépendant des ménages vulnérables dans un environnement urbain perturbé et densément peuplé aurait pris trop de temps, exigé des ressources humaines qui étaient alors indisponibles et coûté bien plus que le montant total des aides distribuées.

Il existe un fragile équilibre entre, d'une part, la précision du ciblage et, d'autre part, le temps et les ressources nécessaires à la collecte des informations. Dans le cas considéré, cet équilibre a été respecté, même s'il est fort probable qu'un petit nombre des bénéficiaires n'avaient pas véritablement besoin d'une aide financière supplémentaire. Cette petite « erreur d'inclusion » n'a que peu d'importance pour une organisation humanitaire ayant pour objectif de secourir des populations sinistrées.

En revanche, l'évaluation du programme a montré qu'un petit nombre de familles pouvant prétendre à une aide financière avaient été exclues par erreur du programme. En fait, les capacités de l'organisme de protection sociale avaient été très durement touchées par la catastrophe, et la liste des bénéficiaires avait été établie alors que le nombre de familles à secourir ne cessait d'augmenter.

6.5 Enregistrement des bénéficiaires en fonction du sexe

Lorsque les bénéficiaires enregistrés sont des femmes, il y a plus de chances que l'ensemble des membres du ménage tire parti des aides versées. En effet, lorsque survient une crise ou que la situation contraint les populations à prendre la fuite, les femmes continuent dans nombre de cas à prendre soin des membres de leur famille et à s'occuper des combattants blessés et des personnes âgées. Pourtant, dans les situations d'urgence, les femmes ont généralement plus de mal que les hommes à obtenir l'aide humanitaire à laquelle elles peuvent prétendre.

Il faut donc tenir compte des rôles respectifs des hommes et des femmes au sein du ménage avant de déterminer à qui les fonds doivent être attribués. Le fait de cibler

Il faut penser à associer les responsables des villages, les anciens et les autorités compétentes au processus d'enregistrement et les informer à l'avance des activités prévues en la matière.

les femmes n'est pas toujours accepté du point de vue culturel dans certaines sociétés, et l'on peut dans ce cas cibler à la fois les hommes et femmes, en demandant par exemple aux deux époux de signer les documents relatifs au versement des fonds. Il est préférable de demander conseil à des interlocuteurs locaux avant de choisir la démarche la plus appropriée.

Tableau 11. Ciblage et enregistrement des bénéficiaires : problèmes et solutions

Problèmes	Solutions
La notion de « ménage » se définit de multiples manières, en particulier dans les sociétés pratiquant la polygamie.	Prendre conseil auprès de diverses sources locales (en particulier des bénéficiaires potentiels). Convenir avec les bénéficiaires de la définition à donner du « ménage » avant de commencer la distribution. Présenter au public la définition du « ménage » telle qu'utilisée dans le cadre du programme.
Les membres des structures communautaires locales pourraient sélectionner les bénéficiaires en fonction de leurs propres groupes et intérêts.	Veiller à ce que les comités de secours soient représentatifs et transparents. Faire appel à des comités de sélection communautaires et gouvernementaux. Tenter d'associer les groupes minoritaires au processus de sélection. Veiller à ce que les comités sachent bien quels sont les groupes susceptibles d'être exclus. Convenir à l'avance des dates de révision des listes, par exemple tous les trois mois.
Difficile de cibler les personnes qui entrent et sortent de la pauvreté.	Convenir à l'avance d'un certain degré de souplesse dans l'élaboration des listes. Fixer une date limite pour le dépôt des demandes d'aide. Tenir compte de la dimension saisonnière de la pauvreté.
Difficile de cibler les communautés pastorales et nomades.	Demander conseil aux communautés elles-mêmes et appliquer des méthodes participatives.
Caractère fluctuant du nombre de personnes dans le besoin.	Définir le nombre de bénéficiaires par zone ciblée afin de permettre un suivi plus précis des mouvements de population et de gérer le programme avec toute la souplesse requise.
Des ménages mieux lotis pourraient être sélectionnés si des pressions s'exercent pour que le programme fasse la preuve de son impact positif sur les ménages.	Veiller à ce que des critères adaptés soient définis. Faire preuve de transparence quant aux limites du programme. Associer transferts monétaires, autres formes d'aide et interventions des pouvoirs publics pour atteindre les plus vulnérables.

Recensement des bénéficiaires

Enregistrement

Arrivée dans la zone ciblée de populations migrantes.	Associer directement les bénéficiaires à la gestion du programme. Concevoir le programme sur la base des structures communautaires existantes. Associer la communauté au suivi.
Les personnes sans titres fonciers peuvent être exclues des programmes de soutien à la reconstruction de logements.	Prévoir des mesures pour leur venir en aide (logements en location, par ex.)

Perte de documents importants.	Faciliter la délivrance de nouvelles pièces d'identité. Négocier avec des organismes plus expérimentés en matière de recherche de documents afin de classer par ordre de priorité les bénéficiaires du programme du Mouvement. Faire preuve de cohérence et de souplesse quand aux documents à fournir.
--------------------------------	---

Pendant l'enregistrement, les femmes risquent d'être agressées.	Prendre les mesures de sécurité nécessaires.
---	--

Tensions entre bénéficiaires et non-bénéficiaires.	Indiquer clairement les critères de sélection dans tous les documents d'information diffusés. Souligner que tout le monde ne sera pas sélectionné. Dans le cas des demandeurs qui possèdent des moyens de subsistance, consigner avec précision les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été sélectionnés. Mettre en œuvre dans le même temps des programmes bénéfiques à l'ensemble de la communauté.
--	--

Cartes d'identification falsifiées.	Imprimer les cartes sur papier couleur. Apposer sur les cartes un tampon distinctif. Attribuer un numéro unique à chaque bénéficiaire.
-------------------------------------	--

L'actualisation/la modification des listes des bénéficiaires en cours de programme peut s'avérer difficile, prendre beaucoup de temps et susciter de la frustration parmi les partenaires.	En consultation et en accord avec les autorités et les bénéficiaires, convenir à l'avance du pourcentage minimal des listes qui pourra être modifié. Assurer un suivi adéquat, pour une gestion plus souple des listes.
--	--

Mise en œuvre



7. Versement et distribution des fonds

Ce chapitre présente les différents mécanismes de décaissement des transferts monétaires. Il donne un aperçu des risques liés au versement et à la distribution des fonds et propose un certain nombre de solutions palliatives.

Messages clés

- On choisira en priorité les mécanismes et les méthodes qui ont fait la preuve de leur efficacité, que les bénéficiaires connaissent déjà et qui permettent de remettre directement les fonds aux personnes auxquelles ils sont effectivement destinés.
- Le versement des fonds doit d'effectuer conformément aux échéances fixées. Les bénéficiaires dépendent de cet argent et doivent impérativement le recevoir à la date prévue.
- L'option consistant à verser directement des espèces aux bénéficiaires ne doit être retenue que dans les cas où aucune autre solution n'est envisageable.
- La sécurité du personnel et des bénéficiaires est un critère de première importance qui doit influencer sur le choix du mécanisme, de la méthode et de la date de distribution des fonds.

Pour de plus amples informations, voir :

- l'Outil pratique 4 (Les transferts monétaires directs étape par étape)
- l'Outil pratique 5 (Évaluation des institutions financières).

7.1 Mécanismes de transfert des fonds

Avant de sélectionner la méthode la plus adaptée, il convient d'examiner les questions suivantes :

- Quelles sont les options envisageables ?
- Quelle distance les bénéficiaires devront-ils parcourir pour atteindre le point de distribution (30 minutes au maximum, voire plus si les bénéficiaires ont l'habitude de se rendre à pied au marché, par exemple) ?
- Quel est le montant des sommes transférées ?
- À quelle fréquence les paiements doivent-ils être effectués ?
- Quels sont les risques en matière de sécurité et de corruption ? Ces risques sont-ils fonction de l'option retenue ?
- Quelle proportion de la population utilise le système bancaire ?
- Combien de temps faudra-t-il pour mettre en place les modalités de décaissement ?
- Les différentes options envisageables sont-elles économiquement efficaces ? Quel est le coût total des opérations de transfert (personnel, véhicules, entre autres) ?
- Quelles sont les mesures de contrôle budgétaire/normes/redevances bancaires applicables ? Des mécanismes conformes à ces prescriptions sont-ils en place ?

Comme dans tous les programmes d'aide humanitaire, la sécurité de l'organisme d'exécution et des bénéficiaires revêt un caractère hautement prioritaire. En conséquence, le versement direct d'espèces (par opposition à la distribution de bons à échanger contre des espèces) ne sera envisagé qu'en dernier recours. Il convient, dans toute la mesure possible, de mettre à profit le réseau bancaire pour réduire les risques en matière de sécurité et permettre aux bénéficiaires d'avoir accès aux fonds quand ils en ont besoin.

Les méthodes de versement et de distribution des transferts monétaires varient en fonction du contexte, de la nature du programme et de sa durée. Certaines de ces méthodes sont décrites en détail ci-après.

Versement des fonds sur un compte bancaire/postal

Facteurs à prendre en considération

- Les volontaires ou les employés du programme devront peut-être aider les bénéficiaires à ouvrir un compte.
- Les établissements bancaires/bureaux de poste locaux doivent disposer des capacités nécessaires et accepter les responsabilités que suppose ce type d'opération.
- Distance que doivent parcourir les bénéficiaires pour se rendre à la banque.
- Ressources nécessaires pour vérifier toutes les étapes du transfert.
- Accès à des systèmes bancaires informatiques garants de la transparence des transactions.
- Il faudra éventuellement débloquer des fonds pour permettre aux bénéficiaires d'ouvrir un compte et convenir avec la banque/le bureau de poste du montant minimum des dépôts.
- Les fonds affectés à l'exécution du programme doivent être déposés sur un compte bancaire distinct.
- Les personnes qui souhaitent ouvrir un compte en banque doivent généralement se munir de leurs papiers d'identité.

Il existe plusieurs mécanismes de transfert monétaire, et notamment :

- le versement des fonds sur un compte bancaire/postal ;
- le transfert des fonds par le biais de sociétés spécialisées dans les envois et les transferts de fonds et d'entreprises de pompes funèbres ;
- la distribution directe d'espèces/de bons aux bénéficiaires ;
- la distribution directe de chèques aux bénéficiaires ;
- les distributeurs automatiques de billets mobiles (pour le retrait d'espèces) ;
- les cartes à puce ;
- les mandats ;
- les entreprises locales ;
- les organisations communautaires.

Les aspects logistiques relatifs à l'accès aux communautés bénéficiaires et au suivi des programmes sont des facteurs clés qui doivent être pris en considération lors de la planification du mécanisme de distribution le plus efficace, en particulier lorsque les fonds sont versés directement aux bénéficiaires.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires peuvent effectuer des retraits en liquide toute l'année pour couvrir leurs dépenses saisonnières. ■ Les bénéficiaires n'ont pas à transporter de grosses quantités d'argent sur eux. ■ Ils peuvent plus facilement épargner. ■ Réduit les risques de fraude. ■ Les bénéficiaires peuvent avoir accès au système bancaire formel. ■ Il y a généralement des bureaux de poste dans les zones rurales. ■ Les bénéficiaires n'ont pas à faire la queue aux points de distribution. ■ Le système est économiquement efficace, compte tenu du faible coût des transactions et de la logistique nécessaire. ■ L'organisme d'exécution n'intervient pas directement, ce qui réduit les risques en matière de sécurité. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les banques peuvent avoir besoin de temps pour mettre en place les mécanismes de transfert nécessaires. ■ Les banques peuvent être réticentes à ouvrir des comptes bancaires individuels sur lesquels sont déposées de petites sommes d'argent. ■ La vérification du virement des fonds sur les comptes des bénéficiaires demande du temps et des ressources. ■ Les personnes n'ayant pas ouvert de compte en banque risquent d'être exclues. ■ La délivrance de nouveaux documents d'identité aux personnes ayant perdu leurs papiers peut prendre du temps.

Transfert des fonds à des sociétés spécialisées dans les envois et les transferts de fonds et à des entreprises de pompes funèbres

Facteurs à prendre en considération

- Cette méthode suppose d'effectuer un suivi plus attentif des transferts, à des fins de transparence et de vérification.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires connaissent peut-être déjà cette formule. ■ Ils accepteront probablement d'assumer la responsabilité d'éventuelles pertes. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les sociétés intermédiaires exigeront peut-être que les bénéficiaires retirent les fonds en une seule fois. ■ Elles pourraient exiger le paiement d'une commission lors du retrait des fonds. ■ Les liens éventuels entre les bénéficiaires et le personnel des sociétés locales de transfert de fonds pourraient influencer, en bien ou en mal, sur le déroulement des opérations. ■ Les délais de distribution sont plus difficiles à contrôler. ■ Il pourrait y avoir des doutes sur la crédibilité de la société de transfert de fonds si elle ne parvient pas à fournir l'argent à la date prévue. ■ Le choix de la société de transfert de fonds ne conviendra pas nécessairement à l'ensemble de la communauté.

Distribution directe d'espèces/de bons

Facteurs à prendre considération

- Les espèces doivent être commandées longtemps à l'avance.
- L'argent doit être distribué en petites coupures pour que les gens puissent l'utiliser sur les marchés locaux et dans les commerces.
- Les bénéficiaires doivent pouvoir conserver leur argent dans un lieu sûr.
- Des tableaux dressant la liste des bénéficiaires doivent être préparés en vue du suivi des opérations de distribution.
- Des reçus doivent être préparés.
- Les sites de distribution doivent être aménagés (sièges, dispositif d'encadrement de la foule, etc.).
- Problèmes de sécurité.
- Dans certaines régions rurales, les gens n'ont pas nécessairement de papiers d'identité ou de photos. Il faut donc faire appel à des observateurs chargés de vérifier le déroulement des opérations de distribution.
- Transport et logistique.
- Voir l'Outil pratique 4 pour plus d'informations.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Contact direct avec les bénéficiaires. ■ Livraison rapide des fonds. ■ Plus grande transparence. ■ Pas d'obligation d'avoir une adresse permanente (pratique pour les communautés itinérantes et les personnes vivant dans des zones de peuplement ou dans des camps informels). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Exige davantage de préparation. ■ La préparation des liasses et des enveloppes individuelles et le comptage des billets prennent du temps. ■ Les risques en matière de sécurité, et notamment les risques de malversation et de détournement sont plus importants (bénéficiaires fictifs, par exemple). ■ Suppose que les fonds soient distribués directement à chaque bénéficiaire. ■ Pertes liées au taux de change (si les fonds sont distribués en devises fortes).

Distribution directe de chèques aux bénéficiaires

Facteurs à prendre considération

- Le système est plus adapté aux situations dans lesquelles le ministère des affaires sociales est en mesure de fournir des données bancaires concernant les bénéficiaires.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Risques de fraude moins élevés (carte d'identité/signature/empreintes digitales indispensables). ■ Les bénéficiaires connaissent peut-être déjà cette formule. ■ Permet de joindre aux chèques distribués une lettre exposant les objectifs du programme. ■ Permet d'éviter les retards que peut engendrer la vérification de transferts monétaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'encaissement de chèques suppose des démarches supplémentaires de la part des bénéficiaires. ■ Les chèques doivent être distribués directement à chaque bénéficiaire.

Distributeurs automatiques de billets mobiles (pour les retraits d'espèces)

Facteurs à prendre considération

- Les bénéficiaires se voient remettre une carte qui leur permet de retirer en espèces une somme précise auprès d'un véhicule équipé d'un distributeur.
- Contrairement aux cartes à puce, les cartes ne peuvent être utilisées que pour effectuer des retraits à partir d'un distributeur mobile.
- Le système suppose que le réseau routier soit praticable et que des véhicules adaptés et sécurisés soient disponibles

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le système est moins contraignant que les autres dispositifs. ■ Les personnes n'ayant pas de compte en banque peuvent être bénéficiaires du programme. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ N'est envisageable que si les zones ciblées sont accessibles par la route. ■ Peut demander du temps si les bénéficiaires sont très éloignés les uns des autres. ■ Peut poser des problèmes de sécurité.

Cartes à puce

Facteurs à prendre considération

- Les cartes à puce stockent des données concernant la nature et le montant de l'aide attribuée à chaque bénéficiaire. On peut aussi y enregistrer des données biométriques comme les empreintes digitales, à partir desquelles sont générées des modèles, et qui sont ensuite stockées sur la puce de la carte, permettant ainsi l'identification des bénéficiaires.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les cartes peuvent conserver la trace des différentes aides attribuées aux bénéficiaires. ■ Les personnes n'ayant pas de compte en banque peuvent bénéficier de ce système. ■ Système sécurisé. ■ Les bénéficiaires peuvent se procurer les fonds lorsqu'ils le souhaitent. ■ Le système offre la garantie que le bénéficiaire enregistré recevra bien l'aide qui lui est destinée. ■ La perte de la carte n'engendre aucune perte financière pour le bénéficiaire. ■ Si des données biométriques sont stockées sur la carte, il n'y a aucun risque de fraude et aucun numéro d'accès à mémoriser. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suppose de réaliser des évaluations individuelles des besoins, de sorte que les aides programmées sur la carte soient à la mesure des besoins des bénéficiaires. ■ Des erreurs techniques peuvent se produire au moment où la carte est activée. ■ Les bénéficiaires ne savent peut-être pas comment utiliser les cartes. ■ Des lecteurs de cartes à distance peuvent s'avérer nécessaires. ■ Les bénéficiaires qui ignorent que la carte expire à une certaine date risquent de perdre le bénéfice des aides qui leur ont été attribuées. ■ Problèmes liés à la délivrance des cartes.

Mandats

Facteurs à prendre considération

- Le centre de service doit être situé à distance raisonnable des communautés bénéficiaires.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires peuvent encaisser le mandat à la date de leur choix. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Il se peut que la banque/le bureau de change chargé de verser les fonds n'ait pas assez de liquidités. ■ Les bénéficiaires doivent présenter une preuve d'identité pour encaisser le mandat.

Entreprises locales

Facteurs à prendre considération

- Les fonds sont versés aux bénéficiaires par des entreprises locales qui se font ensuite rembourser.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Réduction des coûts d'exécution. ■ Réduction des risques auxquels est exposé le personnel du programme. ■ Participation accrue des communautés locales au programme. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La disponibilité limitée des fonds pourrait accroître la durée d'exécution des programmes. ■ Peut conduire à une forme de stigmatisation : les personnes qui fournissent l'argent savent qui est pauvre, qui est vulnérable, etc. ■ Risques accrus en matière de confidentialité des informations. ■ Suppose un système permettant de rendre compte aux donateurs de la remise des fonds. ■ Difficile d'ajuster le programme et d'en assurer le suivi compte tenu de l'absence de calendrier de distribution précis.

Organisations communautaires

Facteurs à prendre considération

- Les fonds sont confiés à des organisations communautaires qui se chargent de les distribuer aux bénéficiaires.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les organisations communautaires connaissent bien les communautés dans lesquelles elles travaillent. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les organismes de financement ont des contacts limités avec les bénéficiaires. ■ Les organisations communautaires ne justifient pas nécessairement des capacités juridiques et de l'expérience nécessaires pour gérer des opérations financières de ce type.

7.2 Calendrier des distributions

Il faut indiquer à l'avance aux bénéficiaires quelle somme ils vont recevoir, quand elle leur sera remise, combien de versements seront effectués et sur quelle durée.

Il peut s'avérer utile de distribuer aux bénéficiaires une petite somme d'argent, avant de procéder à des transferts réguliers plus importants, afin de leur permettre de subvenir à leurs besoins immédiats.

Il faut tenir compte de facteurs locaux d'ordre saisonnier lors de la préparation du calendrier de distribution. On pourra par exemple envisager la poursuite des programmes d'urgence une fois la crise passée, afin de permettre aux populations d'épargner durablement une partie des fonds reçus.

7.3 Risque liés à la distribution et au versement des fonds

Les principales menaces en matière de sécurité sont le vol et le détournement de fonds. Une conception et une planification avisée devraient cependant suffire à réduire ces risques.

Des problèmes de sécurité peuvent se poser à différentes étapes, notamment pendant le transport des fonds depuis le siège de la banque jusqu'aux agences bancaires locales/points de distribution, ou après que les bénéficiaires ont récupéré les fonds aux points de distribution ou à la banque. Une fois les fonds distribués, la communauté bénéficiaire dans son ensemble est exposée à des risques.

Le choix du site de distribution (en particulier dans les cas où l'on ne fait pas appel au réseau bancaire ou aux bureaux de poste) revêt une importance majeure dans la mesure où il peut contribuer à réduire les risques en matière de sécurité et de corruption. Lorsque la distribution s'effectue directement en espèces, les bénéficiaires doivent savoir avec plus ou moins de précision quand elle doit avoir lieu, afin de s'organiser en conséquence. Toutefois, si l'on veut limiter les risques, il ne faut les informer de la date et du lieu exact de la distribution que 24 heures à l'avance.

Pour réduire les risques liés au versement et à la distribution des fonds, il convient de respecter les étapes ci-dessous.¹¹

Comment réduire au minimum les risques pour le personnel

- Informer à l'avance tous les intervenants concernés des modalités de paiement prévues.
- Souscrire une assurance pour couvrir les risques de pertes pendant le transport des fonds jusque dans les zones où il n'y a pas de banque.
- Limiter le nombre de personnes détenant des informations précises.
- Effectuer les paiements de manière impromptue.
- Dans la mesure du possible, varier le lieu des versements.
- Modifier régulièrement l'itinéraire du personnel chargé d'acheminer les fonds sur le terrain ou de les ramener au siège de l'organisme responsable.
- Modifier la composition des équipes chargées d'effectuer les versements.
- Si l'argent est transporté par la route, dissimuler les fonds en divers endroits du véhicule.
- Veiller à ce que le personnel chargé de l'exécution du programme connaisse bien la région.
- Éviter de passer la nuit sur le site du projet la veille de la distribution des fonds.
- Imprimer les bons hors de la zone d'exécution du projet.
- Confier le transport et la distribution des fonds aux dirigeants d'entreprises locales.
- Suggestion : valider les bons à la dernière minute (à titre d'exemple, les bons ne sont valables que s'ils portent un tampon spécial qui n'y est apposé que le jour même de la distribution).
- Si les fonds/bons sont distribués directement aux bénéficiaires, s'assurer que les autorités et les comités locaux sont présents, afin de garantir la transparence des opérations.

Les donateurs affichent généralement la plus grande réserve à l'égard des transferts monétaires, sans doute parce qu'ils ne connaissent pas encore très bien cette formule. Cette prudence s'explique aussi du fait qu'en cas de conflit, les transferts monétaires peuvent servir à financer l'effort de guerre. Le risque existe également dans le cas des transferts en nature, mais les transferts en espèces suscitent malgré tout davantage de convoitises et sont plus faciles à détourner.

¹¹ Adapté de *Cash-Transfer Programming in Emergencies*. Oxford : Oxfam, 2006.

Dans les situations de conflit, il faut tenir compte des risques accrus liés au transport/à la distribution des fonds, et de l'éventualité d'un dérèglement des circuits d'approvisionnement des marchés. Il convient notamment de planifier les interventions à l'avance, de sorte que les bénéficiaires puissent continuer à recevoir de l'aide y compris si la situation s'aggrave (ce qui pourrait conduire à privilégier l'aide en nature si les marchés sont très fortement perturbés).

Comment réduire au minimum les risques pour les bénéficiaires

- Décentraliser la distribution, de sorte que de petites sommes d'argent soient distribuées en divers points, et que les bénéficiaires n'aient pas à parcourir de grandes distances.
- Veiller à ce que les versements s'effectuent à l'heure prévue, afin de permettre aux bénéficiaires de rentrer chez eux avant la nuit.
- Prendre les garanties nécessaires en cas d'utilisation de cartes à puce (techniques biométriques de reconnaissance, par exemple).
- Les stocks d'armes accumulés à l'issue des conflits dans les communautés déchirées par la guerre peuvent présenter des risques supplémentaires. Les marchés peuvent aussi être pris pour cible dans les situations de conflit. Ces risques doivent être évalués avec précision.

Comment réduire au minimum les risques pour les bénéficiaires et le personnel

- Distribuer fréquemment de petites sommes d'argent.
- Signaler à la population que tout incident compromettant la sécurité des opérations entraînera l'arrêt du programme.
- Consulter la communauté avant de choisir le lieu le plus sûr pour les opérations de distribution.

Étude de cas 7

Élaboration d'un programme de transferts monétaires et d'un plan de sécurité au Niger, 2006

En 2006, la Croix-Rouge britannique, en collaboration avec la Croix-Rouge nigérienne, a lancé un programme de transferts monétaires en faveur de 5 250 ménages. La distribution des fonds aux populations nomades a posé des problèmes particuliers.

La situation en matière de sécurité était généralement bonne dans la province concernée, mais le risque d'une attaque de groupes de bandits professionnels organisés et armés ne pouvait être écarté. Compte tenu des quantités relativement importantes d'argent transportées et de l'isolement des communautés rurales bénéficiaires, les convois transportant les fonds et les locaux de la Croix-Rouge dans lesquels était stocké l'argent entre les différentes distributions étaient particulièrement exposés.

En réponse à cette situation, un plan de sécurité détaillé a été élaboré. Ce plan examinait en un premier temps les incidences en matière de sécurité des hypothèses les plus pessimistes et recommandait en conséquence certains types d'intervention. Il définissait par la suite les risques inhérents à chacune des étapes du processus de distribution et les mesures à prendre pour réduire ces menaces. Une fois le plan de sécurité approuvé, tout le personnel concerné a reçu une formation adaptée.

Par la suite, un « comité central de sécurité » composé de représentants des autorités locales, d'administrateurs et de délégués de la Croix-Rouge britannique et de la Croix-Rouge nigérienne et de responsables de la police locale et de la Garde républicaine, a été créé. La Croix-Rouge britannique était chargée de la planification et

de la communication, tandis que le comité de sécurité se réunissait une fois par semaine pour examiner et coordonner des aspects pratiques (moyens de communication, transport des fonds, calendrier des distributions, mesures de sécurité, etc.). Dans les 16 centres de distribution retenus, des comités de sécurité locaux composés de responsables locaux et de chefs de clans (hommes et femmes) suivaient l'évolution de la situation locale en matière de sécurité et relayaient les informations au comité central de sécurité. Ce dispositif a permis d'associer l'ensemble des parties prenantes au processus de distribution.

La mise en place de comités de sécurité au niveau central et local s'est révélée très utile en ce qu'elle a permis d'obtenir l'adhésion des autorités locales et de leur confier la responsabilité du programme.

Étude de cas 8

Gestion des risques dans le cadre d'un programme communautaire de transferts monétaires

La Croix-Rouge indonésienne et la Fédération internationale ont mis en œuvre un programme de transferts monétaires en faveur des populations touchées par le séisme de Yogyakarta, survenu en 2006, et ont arrêté les mesures suivantes afin de réduire les risques de détournement et de malversation :

- définir des critères de sélection simples et précis par le biais d'une approche communautaire ;
- confier aux communautés la sélection des responsables financiers chargés de gérer les comptes de caisse et les transferts monétaires au nom de tous les bénéficiaires ;
- sélectionner, dans le cadre d'une approche participative, les produits que la communauté doit acheter avec les fonds distribués ;
- installer des panneaux d'affichage et d'autres supports de communication pour faire connaître les décisions prises en matière d'utilisation des fonds et le montant de l'aide destinée à chaque ménage ;
- verser les fonds en plusieurs tranches successives, à condition que les bénéficiaires prouvent qu'ils sont utilisés comme convenu ;
- fournir les fonds par le biais d'un mécanisme que la population connaît déjà ;
- couvrir les frais de transport des représentants de la communauté chargés d'acheter les marchandises sur les marchés ;
- discuter des prix avec les fournisseurs locaux afin de s'assurer qu'ils n'ont pas été gonflés ;
- aider les communautés à acheter des marchandises sur d'autres marchés si les fournisseurs locaux ne respectent pas le principe du juste prix ;
- indiquer clairement quelles sont les limites de l'aide fournie ;
- faire appel à des volontaires locaux ou bien intégrés ;
- évaluer régulièrement les progrès accomplis.



8. Suivi et évaluation des programmes de transferts monétaires

Ce chapitre traite des aspects relatifs au suivi et à l'évaluation des programmes de transferts monétaires. Il passe en revue les différents indicateurs de suivi susceptibles d'être utilisés, et présente les questions qui doivent être posées lors de l'évaluation des programmes.

Messages clés

- Le suivi des programmes de transferts monétaires revêt une importance considérable dans la mesure où certains doutes s'expriment encore quant à leur utilité.
- Les indicateurs de suivi doivent être définis en fonction de l'objectif du programme.
- Le suivi ne doit pas s'effectuer uniquement à la lumière d'informations faciles à recueillir.
- Il faut compiler et analyser toutes les données recueillies pour déterminer si la situation a évolué et dans quelle mesure le programme de transferts monétaires a influé sur ces changements. Les résultats de cet exercice doivent être consignés, diffusés à l'échelle interne et communiqués aux autres organismes concernés et aux communautés/groupes ciblés.
- Tous les programmes de transferts monétaires doivent être évalués, de sorte que les enseignements qui s'en dégagent puissent être intégrés à l'élaboration des futurs programmes.

On trouvera dans les documents ci-dessous de plus amples informations sur le suivi et l'évaluation :

- Fédération internationale, *Manuel du suivi et de l'évaluation*, 2002.
- Croix-Rouge britannique, *International technical guidelines for monitoring*, 2006.
- Croix-Rouge britannique, *International technical guidelines for evaluation*, 2006
- Outil pratique 6 (Suivi post-distribution)

8.1 Suivi

Les programmes de transferts monétaires doivent faire l'objet d'un suivi qui a pour but de vérifier qu'ils restent adaptés aux besoins, sont mis en œuvre comme prévu et ont l'impact souhaité. Le suivi continu permet d'apporter des modifications aux programmes en cours d'exécution. Il est particulièrement important dans le cas de transferts monétaires répétés qui s'effectuent sur une période de plusieurs mois (ou années).

Données de base

La collecte des données de base qui serviront de référence lors du suivi des programmes doit être effectuée avant la distribution des fonds. Ces données portent notamment sur les revenus et les dépenses des ménages, leurs moyens de subsistance, la valeur totale de leurs actifs, leurs sources de nourriture, leurs stratégies d'adaptation et leur niveau d'endettement, ainsi que sur les fluctuations saisonnières. Il faut par ailleurs réunir des informations sur les marchés, et plus particulièrement sur la disponibilité de produits (et les écarts observés d'une saison à l'autre), le prix des produits de base, les principaux fournisseurs du marché et l'accès au crédit, avant et après la distribution. Enfin, il convient de recueillir des données de base sur les ménages bénéficiaires et non bénéficiaires.

Principes de base du suivi des programmes de transferts monétaires

- Élaborer des systèmes de suivi simples et pratiques.
- S'assurer que la collecte d'informations est matériellement envisageable.
- Ne pas oublier que les données doivent être interprétées.
- Se concentrer sur des questions clés comme « L'argent a-t-il bien été versé ? », « À qui a-t-il été remis ? ».
- Ne recueillir que des informations pertinentes qui seront utilisées.
- Examiner systématiquement les résultats du suivi avec les bénéficiaires et leur demander de les valider.
- Associer les bénéficiaires et le personnel à la définition des indicateurs de suivi, à la collecte et à l'analyse des données.
- Ne pas oublier que les informations recueillies doivent être compilées. Il faudra par ailleurs confier à quelqu'un la tâche d'interpréter les changements que les données mettent en évidence et de cerner l'impact de ces changements sur le déroulement, les retombées et l'achèvement du programme.
- La collecte d'informations à différentes étapes du cycle du programme permet de faire différentes observations. S'agissant de la collecte de données auprès des bénéficiaires et des autres parties prenantes, il faut rappeler que, plus le suivi est tardif, plus on doit s'en remettre à la mémoire des personnes concernées.

Sur quoi doit porter le suivi des programmes ?

- Le déroulement du processus de distribution (dans les cas où les fonds/bons sont distribués directement aux bénéficiaires). Le but est de s'assurer que les personnes sont traitées avec dignité, que les installations de distribution sont adaptées, et que l'organisation des futures opérations de distribution pourra être modifiée si des problèmes apparaissent.
- Les obstacles au déplacement des bénéficiaires, l'instauration de couvre-feux, l'aggravation des tensions et de la violence, qui sont autant de facteurs susceptibles d'entraver l'accès des personnes aux marchés et à l'emploi.

Il faut parfois procéder à des recoupements pour valider les informations recueillies. À titre d'exemple, si les bénéficiaires déclarent avoir acheté plus de fruits ou de viande, il faut, dans la mesure du possible, vérifier ce qu'il en est auprès des vendeurs de fruits et légumes et des bouchers.

- L'utilisation faite de l'argent distribué (il s'agit de vérifier si les ménages/individus utilisent les fonds pour se procurer les articles convenus et si l'argent a bien été remis aux personnes ciblées – Voir l'Outil pratique 6 pour de plus amples informations).
- La situation sur les marchés. L'objectif est de recueillir une fois par semaine des informations sur la quantité, la qualité, les prix et les dates d'expiration des denrées et des produits d'utilisation courante vendus sur le marché, le type de produits achetés, les problèmes de réapprovisionnement des marchés et, dans le cas des programmes de distribution de bons, la façon dont les bénéficiaires sont traités lors de leurs achats, les tentatives de fraude et les problèmes que les négociants rencontrent pour se faire payer par l'organisme d'exécution.
- Les circuits d'approvisionnement des marchés (afin de mieux comprendre comment les marchés sont approvisionnés et repérer les risques de dysfonctionnements susceptibles d'entraver le bon déroulement du programme).
- L'évolution des prix, pour s'assurer que les hausses des prix ne sont pas attribuées par erreur au programme (elles peuvent être dues au couvre-feu ou aux restrictions sur les mouvements de personnes imposés par les pouvoirs publics).

Exemples d'indicateurs de suivi des transferts monétaires ¹²

- Les indicateurs sont fonction des objectifs du programme. Ils varient donc d'un programme à l'autre.
- Les indicateurs doivent être élaborés en fonction du type d'informations nécessaires.
- Le suivi ne doit pas simplement s'effectuer sur la base d'informations faciles à recueillir.

Tableau 12. Indicateurs de bon déroulement et d'impact

<p>Questions clés relatives au suivi du déroulement des programmes (comment le transfert s'est effectué)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires ciblées ont-ils bien reçu les fonds ? ■ Les bénéficiaires/fournisseurs ont-ils bien reçu les sommes prévues ? ■ Le versement a-t-il été effectué à la date prévue ? ■ Les bénéficiaires et les autres parties prenantes étaient-ils satisfaits du déroulement du programme et de la façon dont il a été mis en œuvre ? ■ Quel autre type d'aide les bénéficiaires reçoivent-ils ? ■ Catégories de bénéficiaires
<p>Questions clés relatives au suivi de l'impact du programme (en quoi la situation des bénéficiaires a-t-elle changé ?)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ À quoi a servi l'argent ? ■ Qu'est-ce que les bénéficiaires ont acheté ? ■ Les articles que les ménages souhaitaient acheter étaient-ils disponibles sur le marché ? ■ Dans quelle mesure les sources de nourriture et de revenus ont-elles changé ? ■ Dans quelle mesure les stratégies d'adaptation ont-elles changé ? ■ Dans quelle mesure les revenus et les dépenses ont-ils changé depuis le lancement du programme ? NB. La structure des dépenses n'aura peut-être pas changé (en particulier après des projets de courte durée) si les bénéficiaires ont utilisé les fonds distribués pour solder leur dette. ■ Les habitudes de consommation ont-elles changé ? ■ Qui décide de l'utilisation de l'argent ? ■ Autres types d'intervention : les bénéficiaires auraient-ils préféré une autre forme de transferts monétaires, des transferts alimentaires, une aide en nature, des projets créateurs de revenus, etc. ?

8.2 Évaluation

Objectifs du processus d'évaluation

Une évaluation consiste à examiner les programmes de manière systématique et impartiale dans le but d'en dégager des enseignements, d'améliorer les pratiques et les politiques en vue de nouvelles interventions et de mieux rendre compte des résultats obtenus. Afin de tirer des enseignements utiles de la mise en œuvre des programmes de transferts monétaires, tous les programmes doivent comporter une composante évaluation.

L'évaluation doit être assortie d'une enquête sur les ménages visant notamment à recueillir des données qualitatives et quantitatives*, afin de mieux cerner l'impact du programme. À cet égard, il est bon que les évaluateurs justifient d'une expérience de l'élaboration et de la gestion des programmes de transferts monétaires, de sorte que la conception et l'exécution des programmes puissent progressivement s'améliorer.

Principes de base de l'évaluation des programmes de transferts monétaires

- L'évolution doit tenir compte à la fois de la situation des communautés bénéficiaires et non bénéficiaires.
- Il convient de faire appel à des évaluateurs indépendants qui connaissent bien le contexte.

Certaines des questions qui doivent être posées dans le cadre du processus de suivi (voir tableau 12) doivent également l'être pendant l'évaluation. On trouvera au tableau 13 les questions supplémentaires auxquelles l'exercice d'évaluation doit également répondre.

Tableau 13. Questions à poser pendant l'exercice d'évaluation : quelques suggestions¹³

Questions clés	Méthodes/Indicateurs
Déroulement et conception	
<ul style="list-style-type: none"> ■ L'argent a-t-il été distribué et dépensé en toute sécurité ? ■ La distribution des espèces ou l'afflux d'espèces sur les marchés ont-ils entraîné des problèmes de sécurité ? ■ Le système de transfert retenu a-t-il défavorisé certains bénéficiaires ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens, discussions de groupe*, analyse d'événements incidents. ■ Accessibilité du mécanisme de transfert. ■ Distance par rapport aux points de distribution. ■ Se concentrer sur les discriminations potentielles à l'encontre de certains groupes qui pourraient décoller du mécanisme de transfert choisi.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le ciblage a-t-il été efficace ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires ont-ils satisfait aux critères de ciblage ? ■ Des personnes répondant aux critères ont-elles été exclues ? ■ Si possible, analyse comparative des modalités utilisées dans le cadre d'autres interventions.

* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire (voir page...)

¹³ Ibid.

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Y a-t-il eu malversation de la part du personnel de l'organisme d'exécution, des élites locales ou des autorités associées au ciblage ou à la distribution des fonds ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens, discussions de groupe (menés, dans l'idéal, par un organisme indépendant).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les capacités de gestion du programme étaient-elles suffisantes ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens avec le personnel du projet.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Que pensent les bénéficiaires de l'utilisation faite des fonds ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens et discussions de groupe (porter une attention particulière aux raisons des préférences exprimées).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Si l'aide financière s'est accompagnée d'une aide en nature, quel type d'aide les bénéficiaires ont-ils préféré ? ■ Qu'en pensent les non-bénéficiaires ? 	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'aide financière s'est-elle révélée économiquement efficace au regard de l'aide en nature ? ■ Comment le projet de transferts monétaires a-t-il été coordonné aux autres interventions ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyse coût-efficacité ■ Inventaire des autres interventions. Entretien avec d'autres organismes d'aide travaillant dans la région. ■ Entretiens avec le personnel travaillant sur d'autres projets. Entretien avec les communautés touchées à propos de l'éventail des interventions.
Impacts et résultats		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Où étaient situés les marchés de la région où l'argent a été dépensé, et étaient-ils accessibles ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens, enquêtes, discussions de groupe. ■ Distance par rapport aux marchés. ■ Temps consacré à l'achat de provisions. ■ Se concentrer sur les personnes potentiellement vulnérables, comme les personnes âgées.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Certains bénéficiaires ont-ils eu des difficultés pour se rendre sur les marchés (distance, temps) ? ■ Les prix ont-ils évolué ? ■ Le transfert monétaire a-t-il influé sur les prix ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suivi des prix pratiqués sur le marché.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quel a été l'impact (positif ou négatif) des transferts monétaires sur l'économie locale ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens avec les négociants et les entreprises locales.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Le programme a-t-il contribué à autonomiser les femmes ou les groupes marginalisés ? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens et discussions de groupe. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ L'argent a-t-il servi à des objectifs précis (remise en état des abris, aide à la création de petites entreprises, promotion de l'épargne) ? ■ Impacts plus larges/imprévus ? ■ Quel impact le programme a-t-il eu sur les systèmes traditionnels d'auto-assistance ? ■ Les personnes qui ont reçu/n'ont pas reçu d'espèces ont-elles été intégrées/réintégrées/exclues de la communauté ? ■ Comment le programme a-t-il influé sur la dette locale et sur le marché du crédit ? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Selon la nature des objectifs, on s'intéressera, par exemple, au nombre de : <ul style="list-style-type: none"> ■ bénéficiaires ayant réussi à démarrer une activité rémunératrice ; ■ activités rémunératrices maintenues après X mois ; ■ logements construits ; ■ bénéficiaires qui se sont constitué une épargne. ■ Argent utilisé pour rembourser la dette. ■ Influence de l'argent distribué sur la volonté de rembourser la dette. ■ Entretiens avec les organismes de crédit (officiels et informels) ■ Discussions avec les bénéficiaires/non-bénéficiaires. |

Argent contre travail

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Les projets « argent contre travail » ont-ils permis à la communauté de se doter d'actifs utiles et durables ? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluer la qualité des actifs créés et leur caractère durable (modalités d'entretien prévues, par exemple). |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Les projets « argent contre travail » ont-ils eu un impact sur les marchés locaux du travail ? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Pourcentage de main-d'œuvre locale intermittente avant et après les projets. ■ Entretiens et discussions de groupe avec les travailleurs et leurs employeurs. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Quel était le niveau de l'emploi (ventilé par sexe) ? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Nombre de personnes employées ventilé par sexe et, si possible, par situation de famille, type de ménage (dirigé par une femme/un homme) et précédent emploi. ■ Nombre total de jours de travail fournis par le projet. ■ Nombre moyen de jours de travail par ménage. ■ Nombre total de jours de travail fourni par village et nombre moyen de jours de travail sur l'ensemble de la zone d'exécution du projet. |

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les emplois proposés étaient-ils adaptés aux personnes disponibles et désireuses de travailler ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens avec les participants et les non-participants.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les ménages sans emploi et les autres groupes à risque ont-ils tiré des projets des avantages économiques (suffisants) ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Des politiques visant à aider les ménages vulnérables et sans emploi étaient-elles en place ? ■ Les enfants ont-ils travaillé ? Ont-ils été exclus du programme ? Dans ce dernier cas, leurs besoins ont-ils été pris en compte ?
	<p>Programmes sociaux de transferts monétaires</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires ont-ils pu être affiliés à des régimes publics de protection sociale ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens avec les bénéficiaires. ■ Discussions avec les administrations concernées.



Section B

Fiches d'orientation

Fiche d'orientation 1

Transferts monétaires inconditionnels

Faits essentiels

- Les transferts inconditionnels constituent le modèle « par défaut » de programme de transferts monétaires. La formule est plus simple à mettre en œuvre et à organiser et offre aux bénéficiaires un choix plus vaste. On privilégiera donc ce type de transfert, sauf s'il y a de bonnes raisons d'assortir les dons d'espèces de conditions précises, comme indiqué au tableau 5 (page 30).

Caractéristiques des transferts monétaires inconditionnels

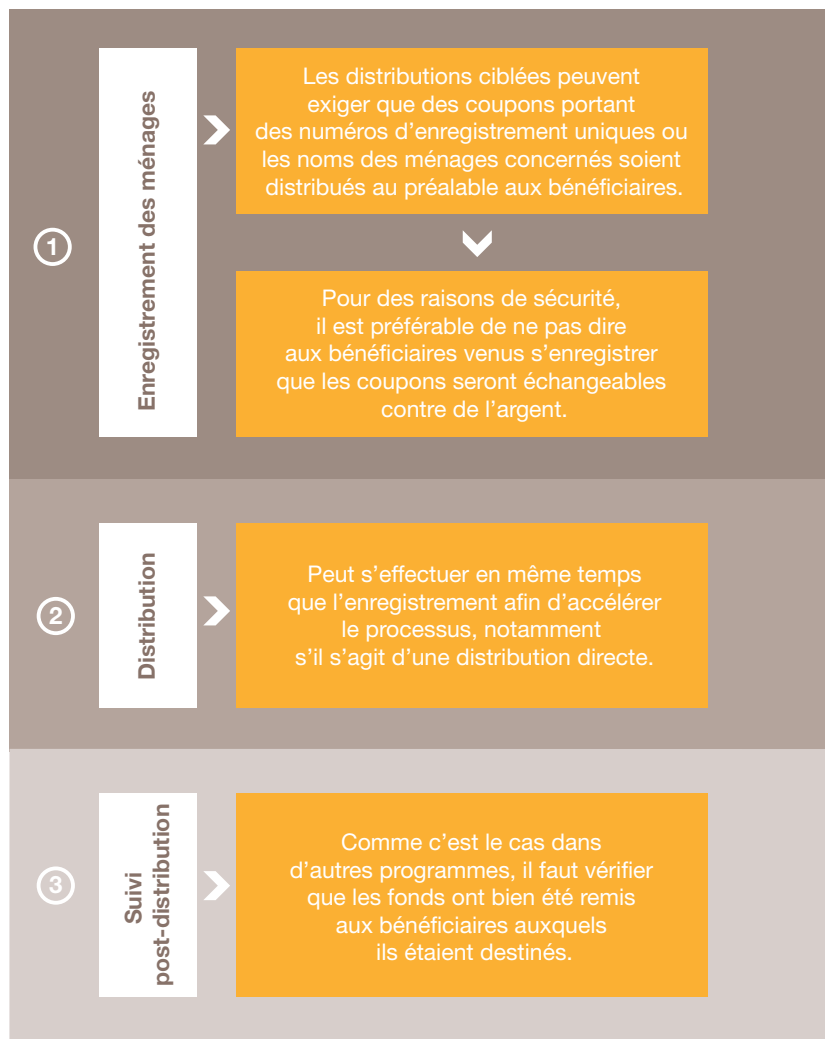
Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Distribution rapide. ■ Lourdeurs administratives réduites au minimum. ■ Peuvent être distribués à des populations nomades. ■ Les bénéficiaires peuvent utiliser les fonds à leur convenance. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Risque de détournement/vol pendant la distribution ou le transfert des fonds. ■ Peuvent être difficiles à cibler compte tenu de leur succès. ■ Peuvent être utilisés à des fins antisociales. ■ Ne permettent pas nécessairement de s'attaquer aux causes de la vulnérabilité et peuvent encourager le retour à des stratégies d'adaptation négatives.

À noter

- **Programmation :**
 - Les transferts peuvent être ponctuels (lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins essentiels immédiats ou d'appuyer le renforcement des moyens de subsistance, par exemple) ou répétés à intervalles réguliers et stratégiques.
 - Les transferts monétaires inconditionnels s'avèrent généralement très utiles en cas d'urgence soudaine ou de crise humanitaire aiguë, en particulier durant les toutes premières phases des situations d'urgence, au moment où il faut rapidement prêter secours, sans distinction, à de nombreuses personnes.¹⁴
 - On peut organiser les distributions répétées de sorte qu'elles coïncident avec les périodes où l'apport d'argent sera le plus bénéfique.
- **Ciblage :**
 - Les transferts monétaires peuvent cibler l'ensemble des populations vivant dans la zone géographique touchée par une catastrophe soudaine, les personnes dans l'impossibilité de travailler (personnes vivant avec le VIH/sida, personnes âgées, handicapés, enfants vulnérables, familles comptant un grand nombre de personnes à charge) et celles dont les moyens de subsistance sont menacés.
 - Il est généralement préférable de fournir rapidement de l'aide à toutes les personnes vulnérables après avoir procédé à un premier bilan de situation, plutôt que de consacrer du temps (et de l'argent) à la réalisation d'enquêtes détaillées sur la vulnérabilité des ménages, ce qui n'exclut donc pas le risque que les personnes moins vulnérables reçoivent également de l'aide.
- **Coordination :**
 - Si les programmes de transferts monétaires sont en mis en œuvre en coordination avec les ministères de la protection sociale, il faut tenir compte du fait que les capacités des administrations nationales ont peut-être été touchées par la catastrophe. De plus, le nombre de personnes prises en charge par les services sociaux risque fort d'augmenter en raison même de la catastrophe.
- **Interventions de soutien aux programmes « argent contre travail » :**
 - On peut au besoin effectuer des transferts monétaires inconditionnels parallèlement à des programmes « travail contre argent » afin d'aider aussi les personnes qui sont dans l'incapacité physique de travailler.

¹⁴ Voir la Fiche d'orientation 6 sur les programmes sociaux de transferts monétaires, qui sont également inconditionnels.

Mise en œuvre étape par étape



Fiche d'orientation 2 – Programmes de soutien aux moyens de subsistance

Faits essentiels

- Les transferts effectués dans le cadre de programmes de soutien aux moyens de subsistance et aux capacités de production sont généralement conditionnels, en particulier lorsqu'il s'agit de transférer des sommes importantes. Dans ce cas, les paiements sont effectués en plusieurs versements, à des étapes bien définies. À titre d'exemple :
 - un premier versement est effectué à la signature du contrat ;
 - un deuxième versement est effectué à l'achèvement de la construction d'un local à usage professionnel, par exemple ;
 - un troisième versement est effectué lorsque sont présentés les reçus attestant de l'achat des matériaux, etc.
 Les conditions dont sont assortis les transferts ont pour objet d'éviter que les fonds ne soient consacrés à des activités ne présentant aucun avantage durable pour les ménages.
- Une partie des fonds peut être versée sans condition, afin de permettre aux bénéficiaires de couvrir d'autres de leurs besoins essentiels.
- Cette formule permet d'utiliser les fonds avec une relative souplesse ; en effet, une partie de l'argent versé peut servir à payer des services, des matériaux, de la main-d'œuvre, des formations, des acomptes ou des traites liés à l'achat à crédit d'articles susceptibles de contribuer au renforcement des moyens de subsistance ou des capacités de production.
- Les personnes qui souhaitent se doter de nouveaux moyens de subsistance ou diversifier leurs moyens de subsistance doivent recevoir une formation et un soutien technique adaptés.
- Il faut expliquer très clairement à quoi les fonds ne peuvent pas servir (activités illicites ou préjudiciables à l'environnement, achat d'armes, par exemple).
- Le personnel du programme doit déterminer dans quels cas les bénéficiaires qui n'auraient pas utilisé les fonds à bon escient pourraient se voir refuser le versement suivant.

Caractéristiques des programmes de soutien aux moyens de subsistance

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ces transferts peuvent, selon l'objectif visé, faciliter l'accès aux denrées, aux services et à l'emploi, de même que la reconstruction de logements ou d'infrastructures. ■ Si la fourniture d'actifs productifs* en nature est envisageable, les dons visant à aider les commerçants à acheter les stocks dont ils ont besoin pour relancer leurs activités doivent toujours être versés en espèces, de sorte que les bénéficiaires puissent acheter auprès de différents fournisseurs des marchandises correspondant à des créneaux bien précis. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les transferts monétaires de ce type ne sont utiles que dans la mesure où des services adaptés et accessibles, des possibilités d'emploi ou des produits particuliers soient disponibles en quantités suffisantes.

À noter

- Outre les questions évoquées au chapitre 2, il convient de réaliser des évaluations approfondies des moyens de subsistance.
- Il faut élaborer une stratégie de communication portant sur les éléments d'information suivants :
 - les personnes qui peuvent prétendre à une aide financière ;
 - les limites géographiques de la zone ciblée ;
 - la date limite de dépôt des demandes ;
 - le lieu où les formulaires de demande peuvent être retirés et déposés ;
 - le but et les objectifs du programme ;
 - les critères de sélection ;
 - Les obligations des demandeurs et bénéficiaires (en matière de suivi notamment) ;
 - Les coordonnées de l'organisme d'exécution, pour le cas où les demandeurs auraient des questions à poser.
- Programmation :
 - Les mesures de soutien aux moyens de subsistance sont particulièrement efficaces si elles interviennent dans les

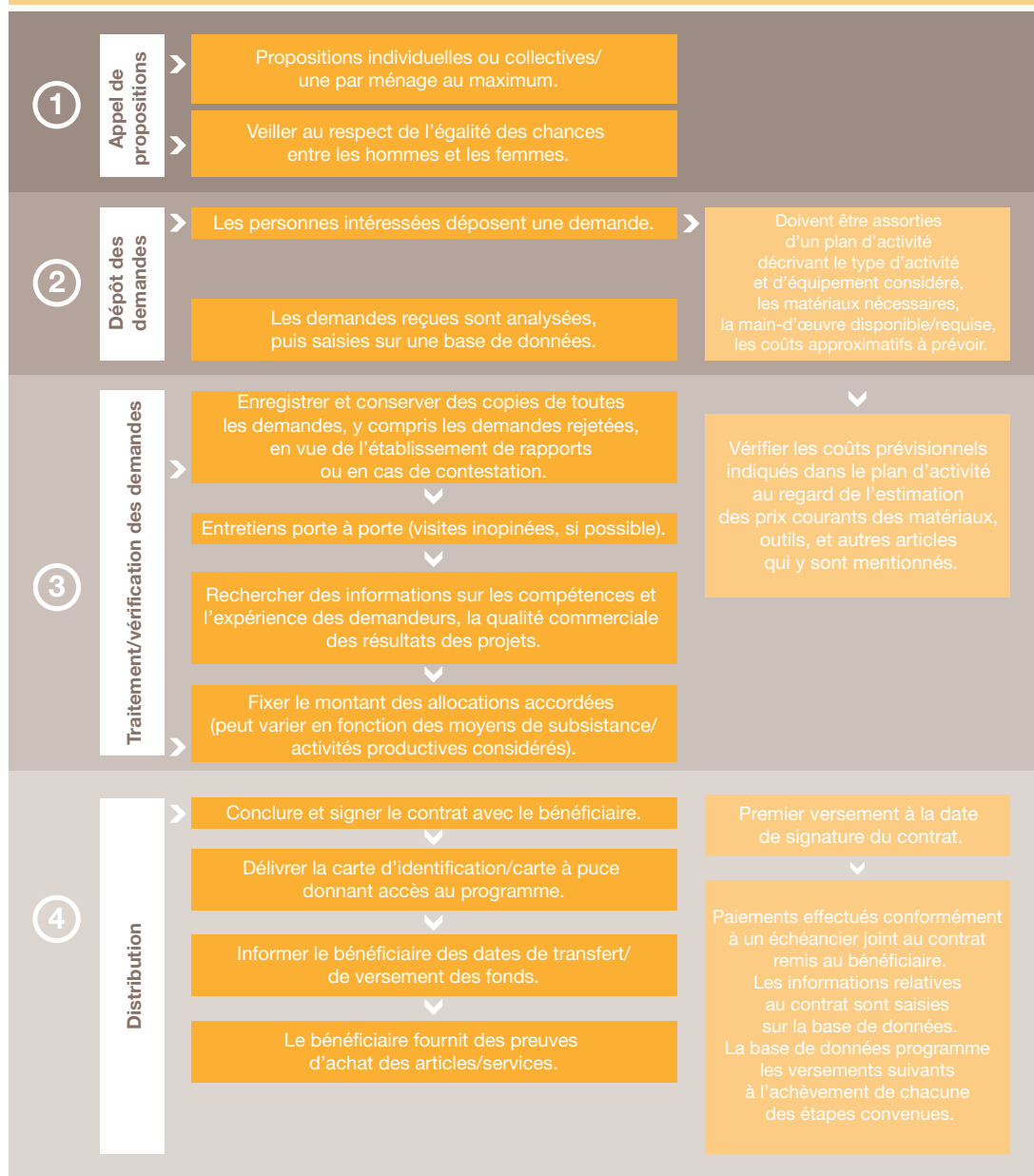
* On trouvera la définition des termes suivis d'un astérisque à la section Glossaire.

trois à cinq mois suivant la survenue d'une catastrophe soudaine. En effet, pendant la période qui précède, les populations ont pour principal souci d'assurer leur survie et de subvenir à leurs besoins essentiels. Cela étant, le choix du moment le plus approprié pour lancer un programme de transferts monétaires est très largement fonction du contexte considéré. Dans certaines circonstances, les interventions de ce type peuvent être engagées peu de temps après une catastrophe.

■ Ciblage :

- Le bilan de situation aura permis de mieux cerner les effets de la catastrophe sur les populations, et plus particulièrement les besoins de chacun des groupes touchés, en fonction de leurs moyens de subsistance. Le ciblage des bénéficiaires doit s'effectuer à la lumière des considérations suivantes :
 - capacité des entreprises ;
 - compétences disponibles ;
 - motivation ;
 - ressources (les conditions de base qui permettront de mettre en œuvre le projet) ;
 - la qualité commerciale des résultats du projet ;
 - les actifs et les emplois existants (au moins lors des tout premiers stades).

Mise en œuvre étape par étape



Résolution des problèmes

Problèmes éventuels

Solutions proposées

Les demandeurs potentiels analphabètes, semi-analphabètes ou vulnérables ne comprennent pas les procédures.

- Simplifier les formulaires de demande.
- Demander aux responsables communautaires d'aider les demandeurs à remplir les formulaires, ce qui suppose toutefois de vérifier, au cours des entretiens avec les ménages, que les demandeurs approuvent ce qui a été écrit en leur nom dans les formulaires.
- Envisager l'organisation d'entretiens avec les demandeurs analphabètes.

Les demandeurs n'ont pas respecté la date limite.

- Décider une fois pour toutes du sort à réserver aux demandes tardives – elles doivent être toutes rejetées ou toutes acceptées. À défaut, la date limite est reportée dans des limites raisonnables, et le public est informé de la nouvelle date-butoir.
- Pour se doter de moyens de subsistance durables, les demandeurs ont généralement besoin d'une assistance technique et d'une formation.

Le versement d'espèces ne suffit pas pour permettre le redémarrage d'un moyen de subsistance ou d'une activité productive durable.

- Recourir à des modules d'accompagnement personnalisé, des cours de formation professionnelle ou des stages afin d'améliorer les connaissances et compétences techniques et commerciales des bénéficiaires.

Les demandeurs ne possédant pas d'actifs sont exclus.

- Veiller à ce que l'accent soit mis non seulement sur les actifs mais aussi sur les compétences et les débouchés.

Les besoins urgents ne sont pas pris en compte pendant la conception et le démarrage du projet.

- Fournir un soutien afin de couvrir les besoins quotidiens entre le démarrage du projet et l'obtention des premiers résultats, en particulier dans le cas de projets agricoles à rendement différé.

Fiche d'orientation 3

Transferts sous forme de bons

Faits essentiels

- À l'instar des transferts monétaires, les bons permettent aux bénéficiaires de s'acheter les biens et les services dont ils ont besoin, et peuvent par ailleurs encourager la productivité et stimuler les marchés. Ces deux formes de transfert peuvent de surcroît favoriser les femmes, les enfants et les personnes âgées.
- Toutefois, transferts monétaires et bons présentent un certain nombre de différences caractéristiques qui sont susceptibles d'influer sur le choix de l'option la plus adaptée. L'une de leur principale différence tient au degré de contrôle que l'organisme donateur peut exercer sur leur utilisation.
- Les bons doivent avoir une durée de validité limitée et n'être distribués qu'à la personne dont le nom figure sur le bon.

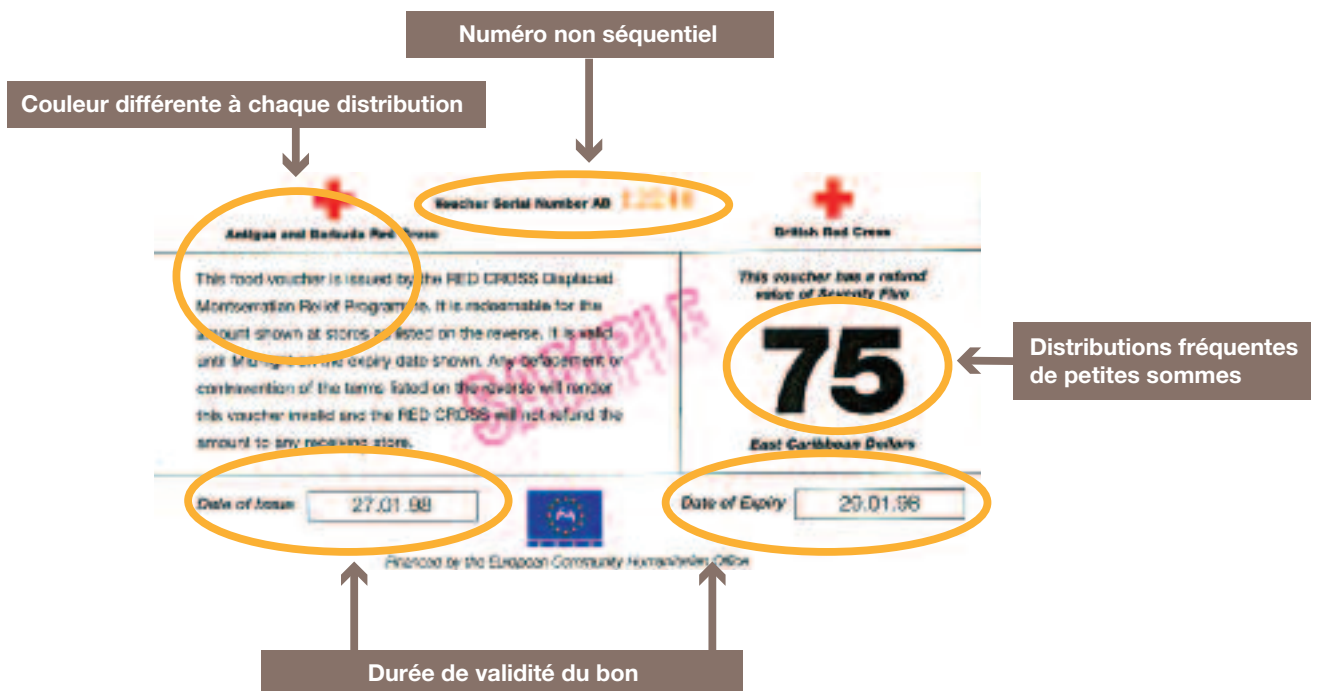
Caractéristiques des transferts sous forme de bons

Avantages	Inconvénients
<p>Distribution de bons</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Encourage la productivité et stimule les marchés. ■ Traçabilité des bons en cas de vol. ■ Suivi de la qualité des produits et des prix. ■ Suivi des articles achetés. ■ Si certains produits sont rares, les bons permettent de faire en sorte que tout le monde y ait accès. ■ Les bons de provisions protègent les bénéficiaires contre les effets de l'inflation (supportés par l'organisme d'exécution). ■ Garantit plus de sécurité pour l'organisme d'exécution et les bénéficiaires, puisque aucune grosse somme d'argent n'est échangée en liquide. ■ Transparence accrue. ■ Risques limités en matière de sécurité si les bénéficiaires sont répartis par petits groupes entre les différents commerces participants. ■ Peut influer sur les choix des bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Moins pratique dans le cas de populations nomades. ■ Peut limiter le choix des bénéficiaires. ■ Exige davantage de planification, de préparation et de soutien administratif. ■ Les négociants qui ne sont pas associés au programme peuvent être désavantagés. ■ Difficile d'obtenir des réductions de prix (contrairement aux distributions de vivres, qui permettent d'obtenir des réductions importantes grâce à l'achat de grandes quantités de marchandises et au remboursement de la TVA). Les programmes de distribution de bons sont donc généralement aussi coûteux que l'aide alimentaire.
<p>Transferts monétaires</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires sont libres de leurs choix et peuvent mener une existence « normale ». ■ Meilleur rapport coût-efficacité. ■ Encourage la productivité et stimule les marchés. ■ Permet aux bénéficiaires de tenter de sortir de la pauvreté par leurs propres moyens (en particulier si les fonds sont utilisés à l'appui des moyens de subsistance). ■ Lourdeurs administratives réduites au minimum. ■ Procédure rapide. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Risques de détournement pendant le transfert et le versement des fonds. ■ Risqué pour les bénéficiaires comme pour le personnel. ■ Réticence des donateurs. ■ Risques d'économie à deux vitesses en cas de distribution de devises fortes. ■ Les négociants pourraient utiliser des produits de mauvaise qualité. ■ Problèmes de ciblage liés au succès de la formule – les populations vulnérables non bénéficiaires pourraient pâtir d'une éventuelle hausse des prix. ■ Les bons échangeables contre de l'argent ne protègent pas contre les effets de l'inflation, qui peuvent éroder la valeur réelle des fonds remis aux bénéficiaires (alors que le budget de l'organisme d'exécution demeure inchangé).

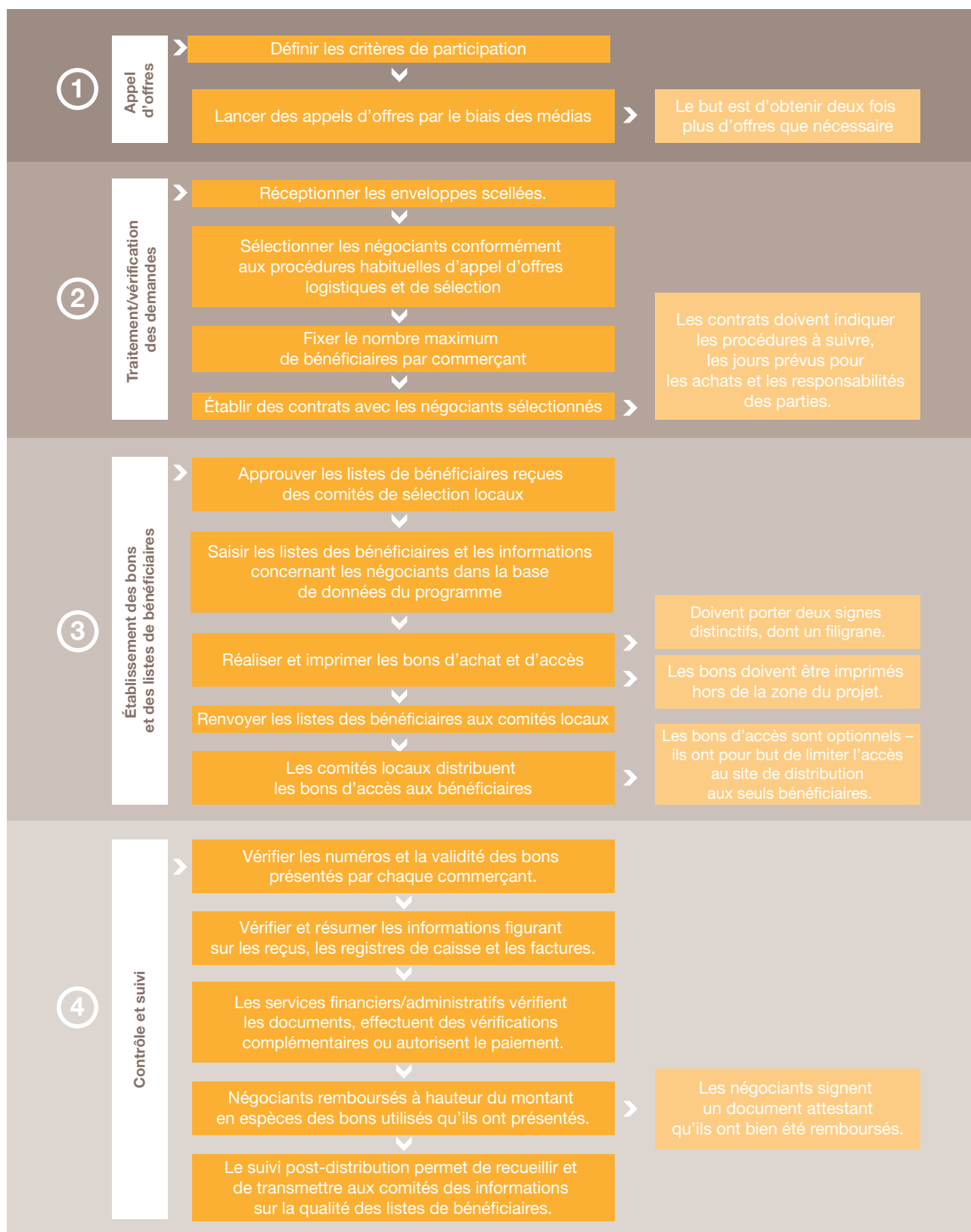
À noter

- Critères possibles de ciblage des négociants :
 - Capacité à fournir en quantités suffisantes la plupart des marchandises régulièrement achetées par la population locale, et à en garantir la qualité.
 - Prix proposés dans les soumissions.
 - Enregistrement auprès de l'organisme public compétent.
 - Compte bancaire (pour que les paiements puissent être effectués).
 - Distance par rapport au domicile des bénéficiaires des bons.
 - Les négociants ne doivent pas participer par ailleurs à un autre programme d'aide ou de crédit.
 - Ils ne doivent pas être associés à des groupes « indésirables ».
- Informations à mentionner dans les soumissions des négociants :
 - Les négociants doivent confirmer qu'ils sont disposés à :
 - être liés par un contrat ;
 - accepter des bons ;
 - respecter les procédures d'achat spécifiées ;
 - être payés par virement bancaire.
 - Délais de paiement à X jours.
 - Preuve d'enregistrement auprès du ministère compétent.
 - Infractions éventuelles aux règles d'hygiène/délais de péremption.
 - Prix d'articles précis.

Exemple de bon



Mise en œuvre étape par étape



Résolution des problèmes

Problèmes éventuels

Solutions proposées

Les négociants détournent les fonds ou vendent aux bénéficiaires des produits de mauvaise qualité.

- Expliquer clairement qu'en cas de détournement, les négociants concernés seront immédiatement exclus du projet.
- Imprimer sur les bons un numéro de téléphone à composer en cas de doute ou de difficultés.

Les négociants pratiquent des prix supérieurs aux prix du marché ou les bénéficiaires les en accusent.

- Suivi régulier des prix pratiqués sur le marché.
- Avertir le commerçant qu'il sera exclu du programme s'il ne pratique pas des prix corrects.
- Demander au ministère compétent d'établir une liste d'articles de base et d'en fixer le prix pour le compte des commerces participant au programme. Afficher cette liste dans les commerces pendant la période de validité des bons.

Les couvre-feux, les conditions de sécurité imprévisibles/précaires ou les conditions climatiques réduisent le temps consacré aux achats.

- Imprimer la liste des articles disponibles dans les commerces participants et la distribuer aux bénéficiaires le jour de la distribution des bons. Les bénéficiaires peuvent ainsi préparer la liste de leurs achats avant d'arriver au magasin.
- Modifier les heures/jours d'achat dès que la situation le permet.

Risque de fraude, par exemple :

- le bénéficiaire vend ses bons pour une somme inférieure à leur valeur.
- le commerçant donne de l'argent aux bénéficiaires au lieu des marchandises indiquées.

- Les bons portent deux signes distinctifs (dont un filigrane) qui changent à chaque distribution.
- Les bons portent un numéro de série, un numéro de distribution et le nombre du fournisseur auprès desquels ils peuvent être échangés.
- Chaque numéro de série correspond à un bénéficiaire précis. Le commerçant dispose du nom et du numéro d'identité du bénéficiaire.
- Les négociants doivent vérifier le nom et l'identité de la personne qui présente le bon.
- Les négociants doivent joindre une facture indiquant les articles achetés avec le bon.
- Le fournisseur et le bénéficiaire signent le registre de caisse une fois que le bénéficiaire a terminé ses achats. Le bénéficiaire signe par ailleurs le reçu joint au bon utilisé.
- Faire des visites de contrôle inopinées pendant les heures d'ouverture des commerces et après la distribution.
- Une fois les achats effectués, vérifier les marchandises fournies et les factures au regard des documents signés par le bénéficiaire et de sa signature.
- Les fournisseurs ou les bénéficiaires qui ne respectent pas les règles ou les conditions du contrat reçoivent un avertissement par écrit. Ils sont exclus du programme si le problème se reproduit.

Problèmes éventuels	Solutions proposées
<p>Les bons sont échangés contre des denrées autres que celles indiquées dans le descriptif du programme.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suivre de près le déroulement des opérations. ■ Vérifier les reçus délivrés par les négociants indiquant quels articles les bénéficiaires ont acheté, et avec quels bons. ■ Suivi post-distribution. ■ Imprimer sur chaque bon la liste des articles qui ne peuvent pas être échangés contre le bon, afin d'aider les négociants à appliquer plus facilement la règle.
<p>Site de distribution bondés ou mouvements de foule incontrôlables. La situation a changé en matière de sécurité, la distribution des bons et les achats n'est plus envisageable à brève échéance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Veiller à ce que le personnel soit suffisamment formé. ■ Veiller à ce que le site de distribution soit suffisamment vaste, et que les gens soient traités avec dignité. ■ Distribuer des bons d'accès, de sorte que seuls les bénéficiaires puissent avoir accès au site de distribution.
<p>Confusion quand au montant exact des sommes à verser aux négociants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Si l'accès peut être négocié, distribuer des provisions aux ménages bénéficiaires. ■ Payer les négociants dans la devise indiquée sur le bon.

Fiche d'orientation 4

Programmes « argent contre travail »

Faits essentiels

- Les programmes « argent contre travail » peuvent être mis en œuvre de multiples manières. Ils peuvent notamment être administrés directement ou par l'intermédiaire d'un organisme public ou d'une autorité municipale.
- Les programmes « argent contre travail » peuvent être utiles :
 - durant la phase de relèvement faisant suite à une catastrophe soudaine ;
 - dans les urgences complexes ou les situations de conflit ;
 - quand la reconstruction des infrastructures ou actifs communautaires s'inscrit dans le cadre des opérations d'urgence dans leur ensemble et s'avère indispensable pour remettre en état les moyens de subsistance ou créer des emplois là où il n'y en a presque plus.
- Les programmes « argent contre travail » sont donc fréquemment mis en œuvre parallèlement à d'autres programmes de transferts monétaires ou d'aide (aide alimentaire, soutien aux moyens de subsistance, etc.).
- Il est préférable de commencer par des activités « argent contre travail » à petite échelle. Les programmes peuvent ensuite être étendus, dès lors que des solutions ont été apportées aux difficultés initiales.
- Mercy Corps recommande de constituer des équipes de travail n'excédant pas 25 personnes, avec au maximum quatre équipes pour un superviseur, soit au total 100 travailleurs pour quatre chefs d'équipe et un superviseur.

Caractéristiques des programmes « argent contre travail »

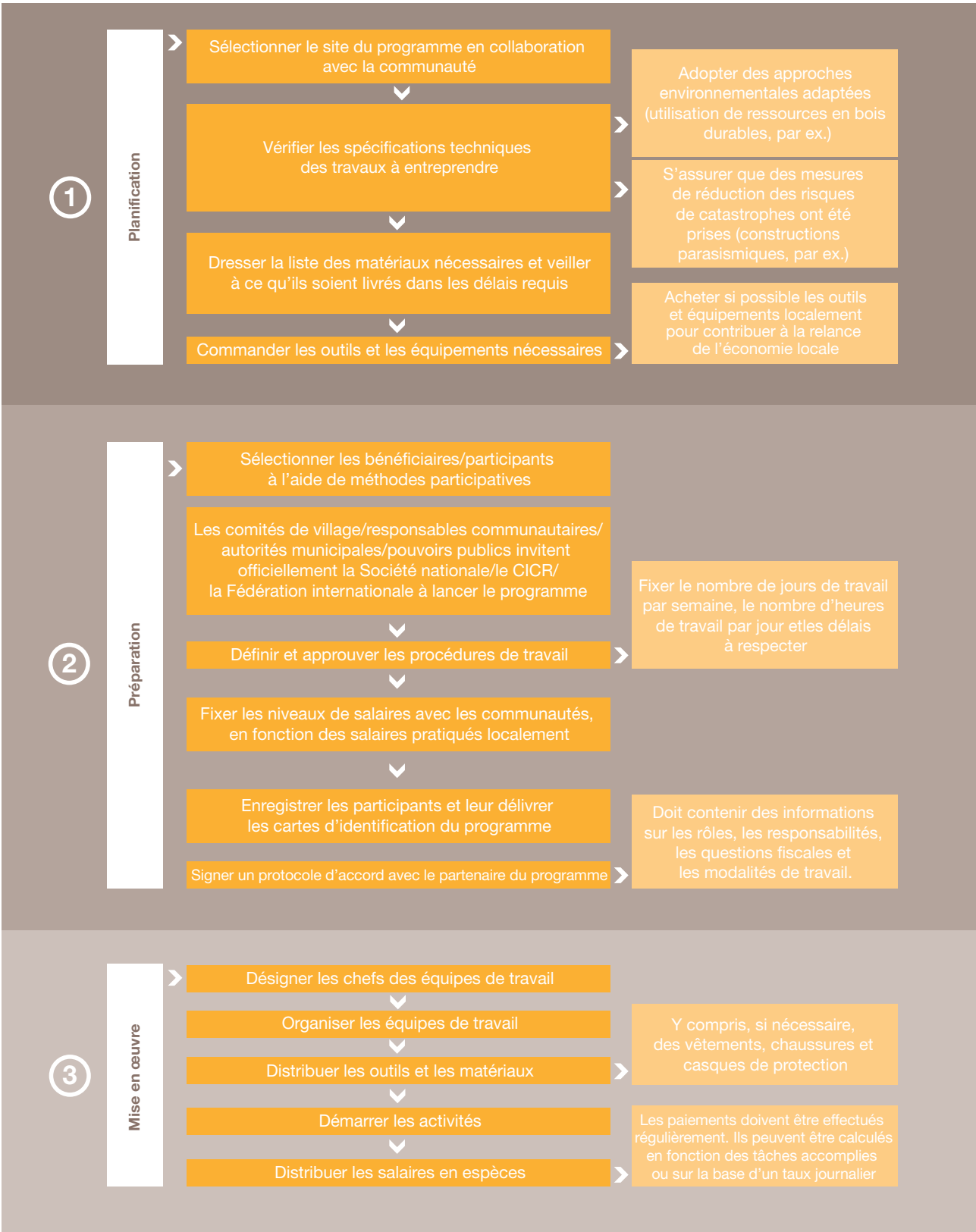
Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Programmes auto-ciblés (de par leur nature, ces activités excluent certains des membres les plus aisés de la communauté). ■ Contribue à la reconstruction des équipements communautaires et à la réhabilitation des zones sinistrées. ■ Favorise le transfert de compétences (liens éventuels avec les programmes de soutien aux moyens de subsistance). ■ Encourage les populations à rentrer dans leurs villages/localités d'origine, puisque elles peuvent y trouver du travail. ■ Les infrastructures communautaires peuvent être remises en état conformément à des stratégies de réduction des risques. ■ Si le travail est la norme, la formule « argent contre travail » favorise le retour à une vie normale. ■ Réduit le risque de migration économique. ■ Contribue à l'autonomisation des communautés. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Perturbation des marchés locaux du travail. ■ Dérèglement éventuel des mécanismes d'adaptation culturelle et de relèvement. ■ De par leur nature, ces programmes s'inscrivent généralement dans le court terme. ■ Peut amener les populations à consacrer moins de temps aux activités vivrières saisonnières (plantations, par exemple). ■ Peut exclure les personnes qui ne sont pas physiquement en état de travailler (certains travaux peuvent cependant s'adresser aux personnes souffrant d'un handicap physique).

À noter

- Si le programme a pour principal objectif d'améliorer l'accès à la nourriture pendant la période de soudure, et si les équipements communautaires ne peuvent être construits ou reconstruits qu'après les récoltes, un transfert monétaire inconditionnel effectué pendant la période de soudure pourrait en fait s'avérer plus utile qu'un programme « argent contre travail » mis en œuvre après les récoltes.
- Les travaux généralement effectués à titre bénévole ne doivent pas faire l'objet de programmes « argent contre travail ».
- Les travaux réalisés dans le cadre de ces programmes doivent reposer sur des démarches respectueuses de l'environnement et des stratégies de réduction des risques de catastrophes.
- Les communautés bénéficiaires doivent concevoir et, dans toute la mesure possible, administrer elle-même les activités mises en œuvre au titre des programmes. Elles doivent notamment planifier les activités à entreprendre, sélectionner les participants, fixer les niveaux de salaires (qui doivent être légèrement inférieurs aux salaires pratiqués sur le marché), tenir les registres, superviser les travaux et en assurer le suivi. Cette démarche vise à faire en sorte que la communauté adhère au programme et puisse « s'approprier » les actifs qu'il contribue à créer.

- Si le projet « argent contre travail » est axé sur la création d'actifs communautaires, il faut s'assurer que la communauté a prévu comment gérer l'utilisation et l'entretien de ces actifs.
- Questions juridiques et administratives relatives à la mise en place du programme :
 - Le droit du travail et la réglementation fiscale qui s'appliquent localement doivent être pris en compte, en particulier si le programme n'est pas mis en œuvre par une autorité reconnue. Dans de tels cas, les questions d'ordre fiscal doivent être abordées avec les autorités compétentes.
 - La question de la propriété juridique que les communautés participantes détiennent sur les actifs créés doit être examinée dès la phase de conception du programme.
 - Il est préférable, dans la mesure du possible, d'assurer à la fois les participants au programme et les équipements construits (bâtiments, par exemple).
- Les évaluations doivent tenir compte de la nature et du nombre d'activités susceptibles d'être entreprises pendant la durée du programme. Il convient notamment de se poser les questions suivantes :
 - En temps normal, la communauté construit-elle bénévolement ce type d'infrastructures ?
 - Quel est le salaire normal des manœuvres journaliers ?
 - Quel type de travail leur est proposé ?
 - Y a-t-il des obstacles à la participation des femmes ?
 - Les possibilités de travail salarié varient-elles de manière saisonnière ?
- Coordination :
 - Un soutien matériel est-il nécessaire (matériaux de construction, par exemple) ? Comment ces matériaux pourront-ils être acheminés sur place dans les délais requis ?
 - Les programmes « argent contre travail » doivent être mis en œuvre, dans la mesure du possible, en coordination avec des autorités locales ou nationales reconnues. Il convient pour cela de conclure des protocoles d'accord officiels avec les partenaires concernés.
- Il faut déterminer de quelle manière les politiques et les lois en vigueur influenceront sur le programme :
 - Les programmes seront-ils soumis à la fiscalité du travail, ou considérés comme des travaux publics/services communautaires à caractère humanitaire et à but non lucratif (voir par ailleurs les questions juridiques ci-dessus) ?
 - Quelles sont les dispositions du droit du travail susceptibles de s'appliquer ?
 - Qui a pour responsabilité d'assurer les participants au programme et les actifs mis en place ?
- Communication :
 - Les participants doivent être tenus informés du déroulement du programme, et notamment des conditions dans lesquelles ils seront amenés à travailler.
- Ciblage :
 - Le ciblage doit s'effectuer de préférence à l'échelle des ménages, afin d'associer au programme les individus qui peuvent travailler comme ceux qui ne le peuvent pas. Le recrutement doit être limité à une personne par ménage.
- Il convient de cibler en priorité :
 - les villages/zones dans lesquels une proportion importante de la population prévoit de se réinstaller ou s'est déjà réinstallée ;
 - les zones dans lesquelles les habitants désireux et capables de travailler dans le cadre de programmes de reconstruction/déminage élaborés en concertation avec les communautés sont suffisamment nombreux ;
 - les ménages comptant des membres aptes au travail ;
 - les ménages/individus occupant, avant la catastrophe, des emplois de manœuvre (il faut éviter de cibler les personnes justifiant d'autres compétences, car leur participation aux programmes pourrait les dissuader de reprendre une activité économique durable).
- Il faut aussi penser aux ménages qui ne peuvent pas participer au programme et leur proposer, dans la mesure du possible, d'autres formes d'aide ou de travail.
- Il convient d'envisager avec prudence la participation des personnes en situation de pauvreté chronique qui n'ont généralement pas de possibilités d'emploi. Il est sans doute plus judicieux de leur apporter une aide sociale que de leur proposer des emplois de courte durée.
- Dans la mesure du possible, on installera le bureau/l'antenne locale responsable dans un lieu facilement accessible depuis le site d'exécution du programme « argent contre travail », de sorte que les travaux puissent être supervisés de manière adéquate.
- Stratégies de retrait :
 - Réduire progressivement le nombre de jours de travail dans la semaine.
 - Lancer des programmes de soutien aux moyens de subsistance qui prendront progressivement le relais des programmes « argent contre travail ».

Mise en œuvre étape par étape



Résolution des problèmes

Problèmes éventuels

Solutions proposées

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Le manque d'expérience technique et la livraison tardive des matériaux peuvent limiter l'efficacité du programme. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Réduire le besoin de compétences techniques en simplifiant la conception du projet et en sélectionnant en priorité les projets qui nécessitent le moins de recourir à des experts. ■ Former les participants au programme. ■ Prêter attention dès les tout premiers stades à la question de l'achat, du stockage et de la livraison des matériaux. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Le versement de paiements réguliers peut demander du temps et être très contraignant au plan administratif (en particulier après une catastrophe). | <ul style="list-style-type: none"> ■ Les paiements hebdomadaires ou mensuels sont plus faciles à organiser que les paiements quotidiens. ■ L'argent peut être versé à un chef d'équipe ou un comité de village qui se chargera par la suite de répartir l'argent entre les membres de l'équipe. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Les taux de production sont inférieurs aux prévisions. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Constituer des équipes de travail avec un rapport numérique superviseur-participants plus faible. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Les manœuvres n'effectuent pas toujours des journées de travail complètes, mais sont payés à la journée. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Instaurer un système de paiement de journées de travail partielles. ■ Payer les manœuvres en fonction des résultats, par exemple, payer un nombre total X de jours de travail pour la construction d'équipements communautaires. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Les participants ne trouvent pas forcément de travail après l'arrêt du programme ou rencontrent des difficultés à mesure de l'arrêt progressif des activités du programme. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Échelonner l'arrêt des activités, de sorte qu'à la fin du programme, les participants ne travaillent que quelques jours par semaine et aient le temps de s'adapter et de chercher du travail ailleurs. ■ Mettre en œuvre des programmes d'appui aux moyens de subsistance ou à la production. ■ Programmer les activités de telle sorte qu'elles coïncident avec les périodes de l'année où les possibilités d'emploi sont réduites, et arrêter progressivement le programme à mesure de la reprise des activités normales ou saisonnières (récoltes, par exemple). |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Des travailleurs fantômes et des membres des milices demandent à être inscrits sur la liste des effectifs rétribués. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Effectuer des de contrôle régulières et inopinées. ■ Mettre en garde contre l'application de mesures correctives. ■ Recruter des superviseurs et des coordonnateurs à l'extérieur du village/de la localité où le programme est mis en œuvre. Ils seront moins sensibles aux demandes des travailleurs. |

Problèmes éventuels	Solutions proposées
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les infrastructures construites dans le cadre des programmes « argent contre travail » ne sont pas entretenues. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rechercher d'éventuelles anomalies entre les noms figurant sur les relevés des heures de travail et les travailleurs présents sur le site, et prendre les mesures nécessaires. ■ Sélectionner les projets avec les communautés bénéficiaires. ■ Fournir des financements pour couvrir les frais de maintenance et de formation après l'achèvement du projet.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Distorsion des marchés locaux du travail. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ne pas fixer les salaires à un niveau supérieur à la moyenne. ■ Plafonner le nombre de jours de travail. ■ Ne pas mettre en œuvre les programmes à des périodes d'activité normale (récolte, par ex.).
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les ménages ne comptent pas tous des membres physiquement aptes à participer au programme. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verser aux ménages concernés une aide financière inconditionnelle. ■ Confier à un membre de ces ménages un emploi adapté (tenue des livres de comptes, supervision, par ex.). ■ Lancer des programmes de soutien aux moyens de subsistance.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le programme attire des migrants à la recherche d'un emploi. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ne pas verser des salaires élevés.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Hausse des salaires locaux et perturbation de l'économie locale. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Limiter la durée du programme. ■ Limiter l'ampleur du programme. ■ Mettre en œuvre le programme en divers endroits.
<ul style="list-style-type: none"> ■ La supervision du programme pose problème. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Veiller à ce que les programmes soient de dimension raisonnable. ■ Diviser les programmes en sous-projets.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Retards dans le versement des salaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Effectuer des paiements hebdomadaires, les paiements quotidiens prenant trop de temps. ■ Verser au besoin des avances sur salaire, afin de couvrir les besoins immédiats. ■ Discuter avec les représentants des communautés du calendrier et de la fréquence des versements et respecter les modalités arrêtées. ■ Verser les salaires aux chefs d'équipe qui se chargeront par la suite de répartir l'argent entre les membres de leur équipe.

Problèmes éventuels	Solutions proposées
<ul style="list-style-type: none"> ■ Des plaintes sont déposées pour non-paiement de salaires (peut se produire lorsque le versement des salaires est confié au superviseur ou à un chef d'équipe). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Veiller à ce que les participants connaissent à l'avance le montant qui leur est dû et le montant total des fonds remis au superviseur/chef d'équipe.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Le programme tend à dissuader les participants de redémarrer une activité de subsistance. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suivi post-distribution. ■ Prendre des mesures de soutien aux moyens de subsistance et dispenser des formations adaptées afin d'encourager les bénéficiaires à démarrer/redémarrer une activité. ■ Limiter la durée des programmes.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Travaux mal réalisés. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prévoir des travaux n'exigeant aucune qualification particulière. ■ Mettre en place des mécanismes de suivi adéquat afin de s'assurer de la qualité et de l'utilité des actifs créés. ■ Veiller à fournir le soutien technique nécessaire.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les revenus des ménages participants sont plus importants que prévu. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Limiter le nombre de participants par ménage (seulement dans les cas où certains ménages aptes à participer au programme en sont exclus parce que plusieurs membres d'autres ménages sont employés).
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les femmes risquent de gagner moins d'argent que les hommes. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Établir des taux de rémunération journalière à la tâche et fixer le salaire correspondant au travail à accomplir. Les tâches doivent pouvoir être réalisées en une journée. ■ Constituer des équipes de travail mixtes (lorsque le contexte culturel le permet).

Fiche d'orientation 5

Foires aux bons de semences

Faits essentiels

- Outre les circuits officiels de fourniture de semences (sociétés privées et organismes semi-publics) et les systèmes semenciers mis en place par les agriculteurs eux-mêmes (pour assurer leurs propres approvisionnements en semences), les agriculteurs dans le besoin peuvent dans certains cas se procurer des semences auprès des organisations humanitaires et des donateurs, en particulier dans les situations de crise et en période de relèvement.
- Une des solutions possibles consiste à organiser des foires au cours desquelles des bons peuvent être échangés contre des semences. Une foire aux bons de semences est un marché organisé à une date et en un lieu précis, où des semences (et parfois des outils) peuvent être achetées par le biais de bons.
- Les foires aux semences ont pour objet de promouvoir le relèvement du secteur agricole et la production agricole. L'achat de semences sur les marchés locaux est un des principes fondateurs de cette formule.
- Des foires aux intrants agricoles et aux bestiaux peuvent aussi être organisées sur le même principe pour permettre aux agriculteurs de se procurer des engrais, du bétail, des médicaments, des services de santé animale et d'autres services (labour, équipements, divers, etc.).

Caractéristiques des foires aux bons de semences

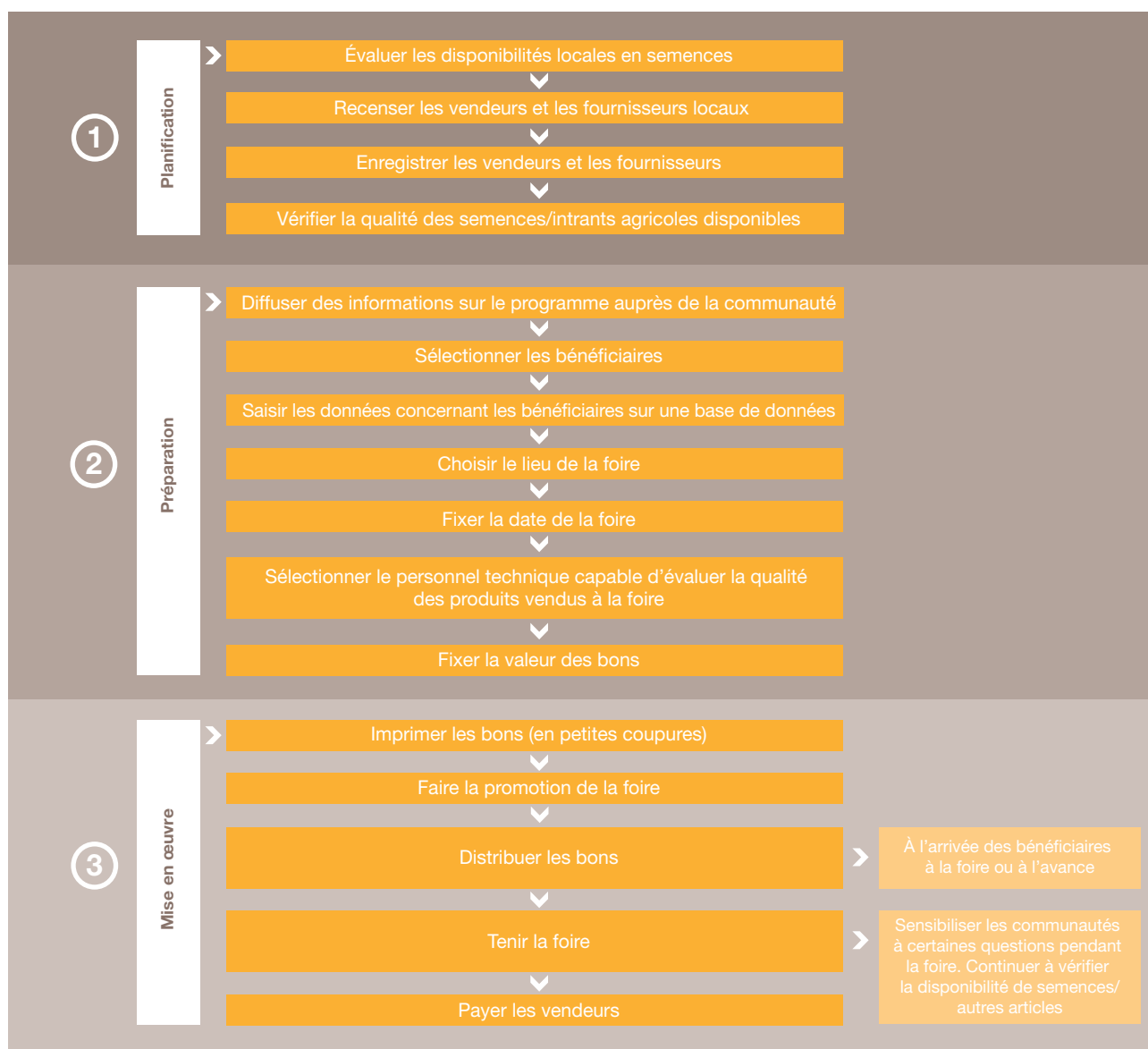
Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les agriculteurs ont plus de choix (produits, qualité). ■ Contribue au renforcement des systèmes locaux d'approvisionnement. ■ Peut encourager les semenciers à se rendre dans les zones sinistrées. ■ Permet aux agriculteurs de découvrir d'autres sources d'approvisionnement et d'autres variétés de semences. ■ Contribue à l'établissement de liens et à l'échange d'informations entre agriculteurs. ■ Encourage la production agricole et les initiatives agricoles locales. ■ Délais de planification courts. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réticence des fournisseurs de semences à participer aux foires. ■ Nombre insuffisant de négociants à proximité des bénéficiaires potentiels.

À noter

- Les foires aux semences ne doivent être organisées qu'après un bilan de situation détaillé. Il faut en effet s'assurer qu'il existe des besoins avérés en semences, que des variétés de semences adaptées à ces besoins et suffisamment variées seront disponibles en quantités adéquates, et que les vendeurs de semences seront suffisamment nombreux à la foire. Il faut aussi tenir compte de la distance entre les semenciers susceptibles de participer à la foire et la communauté bénéficiaire potentielle.
- La mise en place d'un programme de distribution de semences suppose une bonne connaissance des circuits locaux d'approvisionnement en semences. Il s'agit notamment de répondre aux questions suivantes :
 - Quelles sont les cultures produites ?
 - Comment ces cultures sont-elles utilisées ?
 - Quels sont les principales caractéristiques du système de production agricole ?
 - Les agriculteurs sont-ils généralement en mesure de conserver une partie des semences issues de la récolte précédente ?
 - À défaut, comment se procurent-ils des semences ?

- **Programmation :**
 - Les foires aux semences sont généralement organisées lorsque les agriculteurs n'ont pas de semences en quantités suffisantes.
 - Elles doivent coïncider avec les périodes de plantation.
 - Les foires aux intrants agricoles doivent coïncider avec le cycle de rotation des cultures.
- **Suivi :**
 - Les négociants qui participent aux foires aux semences doivent noter au dos de chaque bon des données concernant l'acheteur, et notamment :
 - ce contre quoi le bon a été échangé ;
 - le lieu d'origine de l'acheteur ;
 - la taille du ménage ;
 - la superficie de l'exploitation agricole ;
 - l'appartenance éventuelle de l'acheteur à un groupement d'agriculteurs.

Mise en œuvre étape par étape



Résolution des problèmes

Problèmes éventuels	Solutions proposées
<ul style="list-style-type: none">■ Quantités limitées de semences disponibles.	<ul style="list-style-type: none">■ Distribuer moins de bons.■ Réduire le nombre des bénéficiaires.
<ul style="list-style-type: none">■ L'enregistrement des bénéficiaires le jour de la foire prend beaucoup de temps.	<ul style="list-style-type: none">■ Limiter le nombre de participants.■ Organiser la foire sur plus d'une journée.

Fiche d'orientation 6

Programmes sociaux de transferts monétaires

Faits essentiels

- Les programmes sociaux de transferts monétaires du Mouvement se répartissent généralement en trois catégories :
 - les programmes mis en œuvre en collaboration avec les ministères concernés dans les zones où sévit une pauvreté installée, persistante et chronique. Ils sont conçus sur le même principe que les mécanismes publics de protection sociale existants ou potentiels, l'objectif étant de permettre aux bénéficiaires du programme d'être affiliés à terme à un régime public de protection sociale ;
 - les programmes qui s'inscrivent dans le prolongement d'interventions humanitaires d'urgence ou de programmes de relèvement qui prévoient, à terme, le rattachement des bénéficiaires à un régime public de protection sociale. Ils supposent de tenir compte, dès la phase de conception, du fait que les objectifs de dimension sociale sont généralement plus vastes que ceux auxquels répondent les interventions humanitaires d'urgence et les programmes de relèvement ;
 - les programmes sont mis en œuvre dans des régions régulièrement touchées par des crises alimentaires ou par d'autres catastrophes prévisibles et cycliques. Dans de telles situations, il est de règle de fournir une aide humanitaire répétée, en particulier sous forme de vivres. Or, le coût lié à la fourniture répétée de produits de première nécessité est généralement très élevé, et les interventions de cette nature sont souvent condamnées à l'échec, notamment lorsque les crises se répètent d'année en année, dans la mesure où les bénéficiaires ne parviennent pas à se doter d'actifs productifs en prévision de la pénurie alimentaire ou du choc suivant. La fourniture d'une aide sociale régulière et prévisible sous forme de transferts monétaires permettrait peut-être de venir en aide au même nombre d'individus, pour un coût annuel par personne inférieur.
- Les programmes d'aide sociale permettent au Mouvement d'intervenir aux côtés des pouvoirs publics et de plaider en faveur du respect des droits des groupes qu'il a pour mission de représenter ou de protéger.
- Les programmes d'aide sociale du Mouvement peuvent cibler des groupes spécifiques envers lequel le Mouvement est investi d'une responsabilité particulière et dont les membres sont parfois dispersés à l'intérieur d'un même pays.
- La régularité et la prévisibilité des transferts monétaires effectués dans le cadre de programmes sociaux contribuent à renforcer la capacité des populations pauvres à subvenir à leurs besoins essentiels. Elles protègent aussi les individus les plus démunis, qui sont dès lors moins tentés d'adopter des stratégies d'adaptation néfastes (retirer leurs enfants de l'école, migrer pour trouver du travail, vendre leurs biens ou contracter des emprunts à des conditions défavorables) lorsque un choc se produit.
- Les programmes sociaux de transferts monétaires doivent cependant être rattachés à des dispositifs nationaux de protection sociale gérés par les pouvoirs publics. Ces dispositifs ont pour objectif de répondre à un large éventail de besoins et doivent progressivement prendre le relais des programmes sociaux de transferts monétaires.
- La protection des actifs et des moyens de subsistance des populations pauvres et l'amélioration des possibilités d'emploi sont des domaines dans lesquels le Mouvement justifie d'une expérience qui doit constituer le point de départ des actions de lutte contre la pauvreté menées dans le cadre des programmes de protection sociale.
- Le financement et l'exécution des transferts monétaires à caractère social doivent s'inscrire dans le long terme et être planifiés à l'échelle des programmes (et non des projets).
- Il est préférable de commencer par un programme pilote à petite échelle.
- Des mécanismes fiables d'acheminement de l'aide doivent être en place. En effet, la prévisibilité et la régularité des transferts monétaires effectués dans le cadre des programmes d'aide sociale sont une des clés de leur succès.

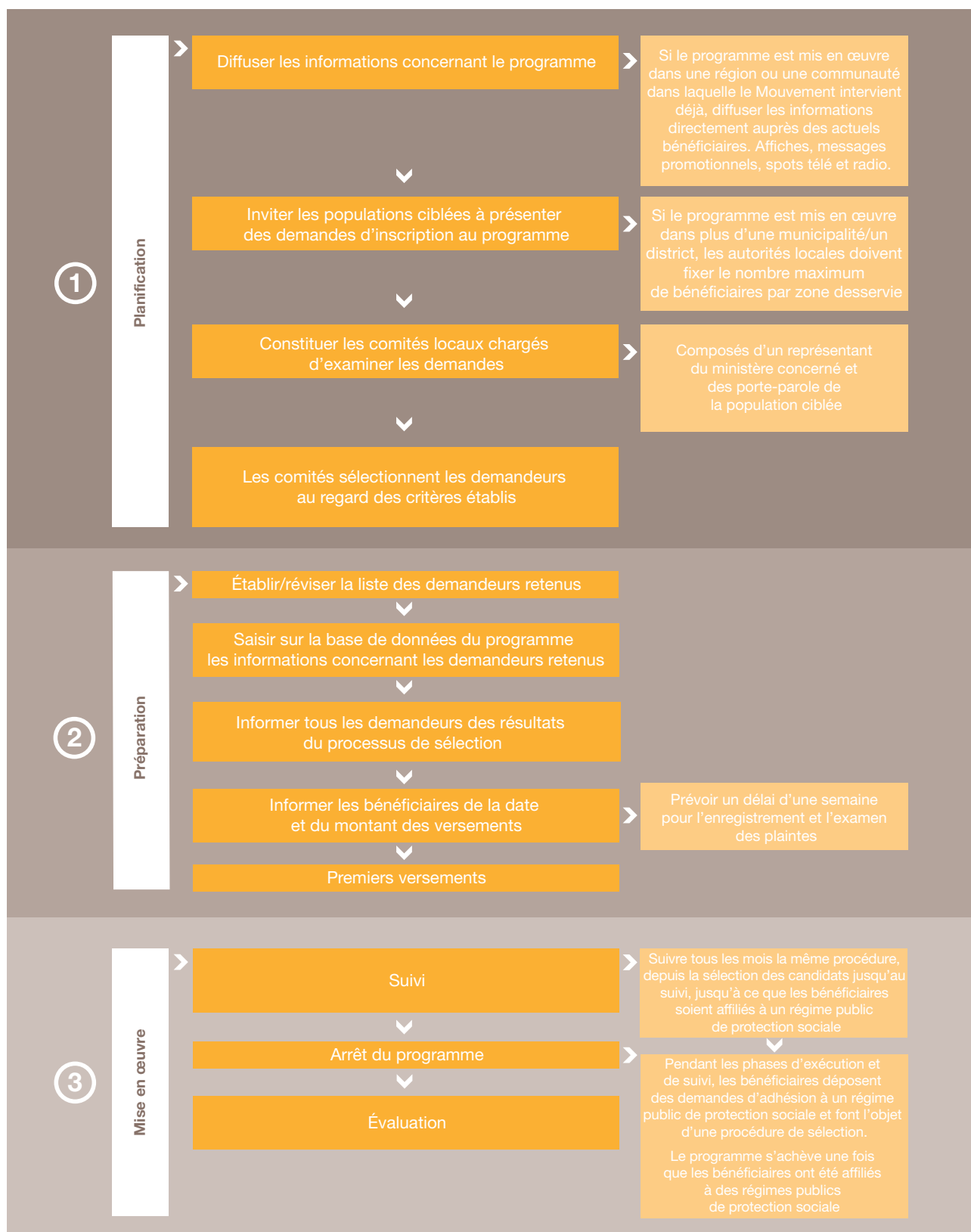
Caractéristiques des programmes sociaux de transferts monétaires

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ■ Facilitent le rattachement des bénéficiaires à des régimes nationaux de protection sociale plus durables. ■ La garantie d'un revenu prévisible est un facteur de sécurité pour les pauvres et leur permet de prévoir l'avenir. ■ Les marchés seront plus prompts à réagir si les populations ont la garantie de transferts monétaires réguliers et prévisibles. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se prêtent davantage à une application à l'échelle nationale. ■ La mise en œuvre de ces programmes doit être envisagée dans le long terme ou à titre transitoire. ■ La formule est plus indiquée dans le cas des pays qui ont la volonté politique et l'expérience nécessaires pour mettre en place des dispositifs de protection sociale.

À noter

- Bilan de situation :
 - Il faut réaliser des bilans de situation approfondis avant de mettre sur pied un programme d'aide sociale. Il convient notamment de procéder à une analyse des risques afin de s'assurer que des garde-fous sont en place pour prévenir la corruption.
 - Les bilans de situations doivent être entrepris en coopération avec les ministères compétents afin de favoriser le bon déroulement des programmes et de recenser toutes les possibilités permettant aux bénéficiaires d'être affiliés aux régimes publics de protection sociale.
- Programmation :
 - Les programmes doivent être mis en œuvre en situation normale, dans la mesure où les groupes qui sont dans l'impossibilité de préserver leurs moyens de subsistance vivent en permanence dans une situation de pauvreté chronique.
 - Lorsqu'une catastrophe se produit, les personnes qui recevaient déjà une aide sociale doivent continuer à en bénéficier (les transferts dont ils ont bénéficié jusque-là devraient les aider à résister à tout autre choc susceptible de se produire). Il faut également envisager de venir en aide aux populations touchées par la catastrophe qui ne bénéficiaient pas jusqu'alors de programmes sociaux de transferts monétaires.
- Ciblage :
 - Les critères de ciblage doivent permettre aux bénéficiaires (pauvres, malades, personnes âgées et groupes marginalisés pour la plupart) d'être progressivement rattachés à un régime public d'aide sociale.
 - Les programmes peuvent aussi cibler des groupes nationaux aisément identifiables dont le Mouvement suit la situation (personnes déplacées, personnes vivant avec le VIH/sida, par exemple). Si cette démarche est administrativement plus lourde à gérer et exige davantage de ressources humaines et financières, elle contribue aussi accroître la possibilité, pour les bénéficiaires, d'être affiliés à un régime national de protection sociale.
 - Lorsque les programmes ciblent une région géographique précise, le rattachement des bénéficiaires à des programmes nationaux de protection sociale de longue durée peut s'avérer plus difficile.
- Planification :
 - Les programmes doivent bénéficier d'un appui politique, en particulier dans les pays qui n'ont que peu d'expérience de la gestion de systèmes efficaces de protection sociale.
 - La conception et l'exécution des programmes sociaux de transferts monétaires prennent parfois du temps, et les programmes ne peuvent donc pas se substituer d'emblée à l'aide d'urgence.

Mise en œuvre étape par étape



Résolution des problèmes

Problèmes éventuels

- Les demandeurs ne peuvent pas présenter tous les justificatifs dont ils ont besoin pour être affiliés à un régime public de protection sociale.

- Capacité limitée des administrations locales en matière de sélection des bénéficiaires.

- Les populations les plus vulnérables sont exclues du programme, et leur influence politique est faible.

Solutions proposées

- Solliciter des pouvoirs publics un assouplissement des critères administratifs applicables aux bénéficiaires du programme de Mouvement.
- Aider les bénéficiaires à obtenir des duplicata des documents perdus/détruit/manquants.
- Demander à d'autres organisations d'aider les bénéficiaires à obtenir les documents nécessaires.

- Convenir à l'avance d'un numerus clausus et d'un calendrier réalistes, qui seront indiqués dans le protocole d'accord relatif au programme.

- Plaider auprès des pouvoirs publics et des donateurs afin qu'ils veillent à ce que les intérêts des populations les plus vulnérables soient pris en compte dans le cadre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.



Section C

Outils pratiques

Outil pratique 1

Liste de contrôle pour les bilans de situation

Description

Cet outil comprend :

- la liste des problèmes à examiner avant de décider de la mise en œuvre éventuelle d'un projet de transferts monétaires ;
- des questions clés (adaptées au contexte) ;
- des méthodes (adaptées au contexte) de collecte des informations nécessaires.

Liste de contrôle¹⁵

Problèmes	Question clés	Méthodes de collecte et sources de données
Besoins	<ul style="list-style-type: none"> ■ Impact du choc sur les moyens de subsistance des populations et sur leur capacité à se procurer des vivres et des revenus en quantités suffisantes. ■ Quelles étaient les principales sources de nourriture et de revenus des différents groupes avant la catastrophe ? ■ Quel impact la catastrophe/la situation considérée a-t-elle eu sur les sources de nourriture et de revenus ? ■ Quelles stratégies d'adaptation les populations utilisent-elles pour pallier l'insécurité alimentaire ou le manque de revenus ? ■ Dans quelle mesure les différents groupes parviennent-ils, par leurs propres moyens, à subvenir à leurs besoins essentiels ou à remettre en état leurs moyens de subsistance ? ■ En temps normal, quel est le coût de la vie ? ■ Quelles sont les besoins prioritaires et les carences à combler ? ■ À quoi les populations sont-elles susceptibles de consacrer leur argent ? ■ Préférence des populations pour les transferts en espèces ou en nature ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Voir les publications suivantes de la Fédération internationale : <i>Comment évaluer la sécurité alimentaire ? Guide pratique pour les Sociétés nationales africaines, 2006</i>, et <i>Lignes directrices pour l'évaluation des situations d'urgence, 2005</i>
Marchés¹⁶	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les produits dont les gens au besoin seront disponibles à des prix raisonnables sur un marché accessible ? ■ Dans quelle mesure les marchés ont-ils été touchés par le choc/la situation considérée (transports perturbés, négociants décédés, pertes de stocks, pertes de produits) ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Voir l'Outil pratique 2 (Analyse des marchés). ■ Entretiens et discussions de groupe avec les négociants, les experts en agriculture, les agriculteurs, les autorités locales, les groupes armés et les ménages.

¹⁵ Adapté de Harvey (2007)

¹⁶ Les questions évoquées dans cette section sont également tirées de Adam et Harvey (Issue Paper 1).

- Les articles essentiels dont les populations ont besoin sont-ils disponibles en quantités suffisantes et à des prix raisonnables ?
 - Des produits de base alimentaires et non alimentaires sont-ils disponibles, et à quel prix ?
 - Comment les prix évoluent-ils d'une saison à l'autre ?
 - Comment les prix vont-ils évoluer à l'avenir ?
 - Les marchés sont-ils compétitifs et intégrés (en d'autres termes, comment sont-ils liés les uns aux autres et approvisionnés) ?
 - Les négociants locaux seront-ils en mesure de répondre à une augmentation éventuelle de la demande, et dans quels délais ?
 - Les politiques publiques vont-elles influencer sur la disponibilité des produits alimentaires et autres produits essentiels (y a-t-il des restrictions sur la circulation des biens/des taxes sur les biens) ?
 - Certains groupes appellent-ils une attention particulière en matière d'accès aux marchés ?
 - En cas de conflit, si la violence perdure ou s'intensifie, quelles en seront les conséquences sur les marchés ? Seront-ils toujours accessibles ? Qu'advient-il des circuits d'approvisionnement des marchés ?
 - Quels pourraient être les effets sur les marchés d'un transfert monétaire ?
 - Dans quelle mesure le transfert monétaire pourrait-il induire une hausse des prix des produits clés ?
 - Globalement, quels pourraient être les effets d'un projet de transferts monétaires sur l'économie locale par rapport à une aide en nature ?
 - Comment fonctionnent les marchés des titres d'emprunt et du crédit, et quel serait l'impact probable d'un apport en espèces ?
 - Quelles sont les principaux éléments à intégrer au suivi des marchés ?
-
- Suivi et comparaison des prix pratiqués sur les principaux marchés par rapport aux tendances saisonnières normales.
 - Entretiens et discussions de groupe avec les organismes de prêt, les débiteurs et les créanciers.
 - Évaluer le volume des apports en espèces liés au projet par rapport à l'économie locale dans son ensemble et à d'autres entrées de fonds, comme les fonds envoyés de l'étranger par les expatriés.
 - Veiller à ce que les régions les plus reculées soient prises en compte dans l'analyse du fonctionnement des marchés.
 - Outils d'analyse des marchés (analyse des circuits d'approvisionnement, listes de contrôle pour les enquêtes réalisées auprès des négociants).
 - Statistiques régionales, nationales et locales sur les disponibilités alimentaires.
 - Calendriers agricoles (pour l'analyse de l'évolution saisonnière des prix).
 - Subventions agricoles et politiques publiques.
-
- Quel est le meilleur moyen de distribuer des espèces aux populations ?
 - Quelles sont les différentes options envisageables en la matière ?
 - Les systèmes bancaires ou les mécanismes informels de transfert de fonds fonctionnent-ils ?
 - Inventaire des mécanismes de transfert monétaires.
 - Entretiens avec les banques, les bureaux de poste, les sociétés locales de transfert de fonds, les responsables communautaires.

Acheminement de l'aide et sécurité¹⁷

¹⁷ Les questions évoquées dans cette section sont également tirées de Adam et Harvey (Issue Paper 2).

Évaluation des rapports au sein des ménages et des communautés

- Les sites de distribution sûrs sont-ils proches des communautés bénéficiaires, et combien y en a-t-il ?
- Quels sont les délais de distribution des fonds pour chacune des différentes options envisageables ?
- Quels risques relatifs en matière de sécurité les transferts monétaires présentent-ils par rapport à l'aide en nature ?
- Quelles sont les risques existants ou potentiels ?
- Dans quelle mesure le marché lui-même pourrait-il être pris pour cible ?
- Dans quelle mesure les sommes distribuées pourraient-elles être soumises à l'impôt ou saisies par des élites ou des milices/groupes armés ?
- Ces risques sont-ils plus élevés que dans le cas de transferts en nature ?
- Les déplacements du personnel du Mouvement présentent-ils des risques ?

- Entretiens avec les bénéficiaires potentiels afin de connaître leur avis sur les conditions de sécurité et les solutions à retenir pour transporter, conserver et dépenser les fonds en toute sécurité.
- Analyse des risques liés au transport ou à la distribution des fonds.
- Analyse économique.
- Entretiens avec les autorités locales, l'armée et les groupes armés.

- Les espèces doivent-elles être distribuées uniquement aux hommes, aux femmes ou aux deux ?
- Quel usage les bénéficiaires feront-ils de l'argent reçu ?
- Les hommes et les femmes ont-ils des priorités différentes ?
- Comment le contrôle sur les ressources s'exerce-t-il au sein des ménages ? Les femmes ont-elles généralement des revenus ? Achètent-elles d'habitude des vivres et d'autres articles ?
- Y a-t-il des risques d'exclusion de groupes particuliers, pour des raisons politiques ou sociales ?
- Les dons d'espèces auront-ils une incidence sur les divisions sociales et politiques existantes au sein des communautés ?

- Entretiens distincts avec les hommes et les femmes.
- Veiller à ce que des personnes appartenant à différents groupes sociaux, ethniques et politiques et à différentes catégories de ressources participent aux entretiens.
- Analyse économique.

Coût-efficacité

- Quel est le coût probable d'un programme de distribution d'espèces ou de bons par rapport à un programme d'aide en nature ?

- Coût d'achat, de transport et de stockage d'articles en nature par rapport au coût des projets de transferts monétaires (voir ci-dessous).

Corruption

- Quels sont les risques de détournement des fonds par des élites locales, par rapport aux transferts en nature ?
- Peut-on réduire ces risques (par exemple : faire appel à des groupes de lutte contre la

- Évaluer la situation en matière de corruption et de détournement de fonds avant la mise en œuvre du projet.
- Dresser la liste des principaux

	<p>corruption ; confier l'enregistrement à une organisation indépendante ; effectuer les distributions en présence de représentants d'autorités extérieures ; rendre public le montant de l'aide à laquelle les bénéficiaires ont droit ?</p>	<p>risques liés aux transferts monétaires (manipulation des listes de bénéficiaires, versement d'une partie des fonds à des responsables locaux, pendant ou après la distribution, par exemple).</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Analyser les systèmes existants (gestion financière, transparence, responsabilité).
<p>Coordination et faisabilité politique</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quelles autres formes d'aide sont fournies ou prévues ? ■ Les programmes de transferts monétaires vont-ils compléter ou entrer en conflit avec ces autres interventions ? ■ Comment les transferts monétaires vont-ils s'intégrer aux politiques publiques, et obtiendra-t-on la permission d'engager de tels projets ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inventaire des autres interventions par le biais de mécanismes de coordination. ■ Discussions avec les responsables des administrations locales, régionales et nationales.
<p>Compétences et capacités</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les compétences et les capacités disponibles sont-elles suffisantes pour assurer le bon déroulement d'un projet de transferts monétaires (y compris au plan logistique) ? ■ Les compétences et capacités nécessaires peuvent-elles être obtenues au sein/à l'extérieur du Mouvement ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyse des capacités et de l'expérience du personnel en matière d'exécution, de suivi et de gestion financière. ■ Sources potentielles de soutien au renforcement des capacités (Fédération internationale, CICR, Sociétés nationales, autres organisations).

Références bibliographiques

Adams, L. et Harvey, P.

Learning from cash responses to the tsunami. Issue Paper 1. Analysing market.

Londres : Overseas Development Institute, 2006.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/cashissue1.pdf>

Adams, L. and Harvey, P.

Learning from cash responses to the tsunami. Issue Paper 2. Disbursement mechanisms.

Londres : Overseas Development Institute, 2006.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/cashissue2.pdf>

Harvey, P.

Cash-based responses in emergencies. HPG Report 24.

Londres : Overseas Development Institute, 2007.

Disponible à l'adresse : http://www.odi.org.uk/HPG/publications_reports.html

Outil pratique 2

Analyse des marchés

Description

Pour déterminer si le transfert monétaire est l'option la plus appropriée, il convient de réaliser une analyse des marchés afin de répondre aux questions suivantes :

- Les marchés fonctionnent-ils, et sont-ils susceptibles de se relever rapidement ? La population pourra-t-elle acheter localement, et à un prix raisonnable, ce dont elle a besoin ?
- Y a-t-il un risque d'inflation ? Le transfert monétaire pourrait-il induire ou favoriser une poussée inflationniste ?

Une fois le transfert monétaire effectué, il faut suivre l'évolution du marché afin de vérifier si les hypothèses relatives à la capacité des marchés à répondre à la demande se confirment. Cette démarche est d'autant plus importante qu'il est généralement difficile de prévoir avec certitude l'évolution future des prix.

L'Outil pratique 2 a pour objectif d'aider les agents du programme qui ne sont pas spécialistes des marchés et pourraient être appelés à participer à l'organisation ou à la réalisation d'une évaluation de marché. La réalisation d'évaluations détaillées pourra toutefois exiger l'intervention de spécialistes des marchés.

L'Outil dresse la liste des questions auxquelles l'analyse des marchés doit répondre et décrit les différentes méthodes permettant de recueillir les informations requises. On y trouvera par ailleurs une liste de questions susceptibles d'être posées pendant les entretiens semi-structurés avec les négociants. Les questions devront cependant être adaptées et les négociants sélectionnés en fonction de la nature des produits achetés (vivres, matériaux de construction, bétail, semences, etc.).

Questions clés à poser dans le cadre de l'analyse du marché¹⁸

Le marché fonctionne-t-il ?

Pourquoi la question se pose-t-elle ?

Les transferts monétaires ne sont efficaces que dans la mesure où les marchés fonctionnent suffisamment bien pour être à même de répondre aux demandes accrues des bénéficiaires. Il faut donc déterminer si les marchés ont subi des distorsions, quelles en étaient les causes, et dans quelle mesure ils sont susceptibles d'en subir d'autres.

Comment y répondre ?

- Établir la carte des marchés – Il s'agit de déterminer à la fois la situation géographique des marchés et les moyens d'y accéder. On demandera donc aux négociants et aux principaux interlocuteurs consultés, d'indiquer :
 - quels sont, ou étaient, les principaux marchés ;
 - les routes et autres infrastructures ;
 - les obstacles physiques ou politiques à l'origine des dysfonctionnements des courants d'échanges ;
 - les nouvelles sources d'approvisionnement mises en place pour pallier la fermeture des marchés ;
 - les facteurs saisonniers influant sur l'accès aux marchés (pendant la saison des pluies, par exemple) ;
- Il faut aussi leur demander quel impact la catastrophe a eu sur les marchés :
 - Les points d'approvisionnement habituels ont-ils été touchés (par la sécheresse, par exemple) ?
 - Les voies de transport et les installations d'entreposage ont été endommagées ?
 - Le nombre de négociants a-t-il diminué ?
- Si les sources habituelles d'approvisionnement ont été touchées par la catastrophe, déterminer si les négociants en ont trouvé de nouvelles. Si un marché précis ne fonctionne plus, les populations en utilisent-elles un autre ?
- Demander aux négociants et aux principaux informateurs quels sont les obstacles aux activités commerciales. Il s'agit d'obstacles qui touchent certains marchés (en particulier dans les zones les plus reculées) y compris en temps « normal » : coût élevé des transports, distances importantes, délais de transport élevés, taxes applicables aux transports des marchandises/à l'utilisation du marché. Dans les zones de conflit, les mauvaises conditions de sécurité influent également sur le fonctionnement des marchés.

¹⁸ Inspiré d'une série de questions sur l'analyse des marchés élaborées par Creti et Jaspars (2006), p. 22 ; et Donovan et al. (2005)

- Il peut être utile de faire un schéma du circuit d'approvisionnement (ou de la chaîne de valeur) afin de comprendre comment le marché fonctionne en temps normal et de mieux cerner l'impact de la crise sur le marché. Le circuit d'approvisionnement peut être constitué d'une partie ou de la totalité des acteurs suivants :



Les circuits d'approvisionnement ne sont pas nécessairement longs ou complexes. Il suffit d'en comprendre les règles de base pour mieux cerner le fonctionnement des marchés et les éventuels effets des crises sur ces marchés (voir l'exemple ci-dessous).

Circuits d'approvisionnement des commerçants des villages de l'Azad Jammu-et-Cachemire (Pakistan)

Les commerçants s'approvisionnent le plus souvent auprès des grossistes du centre urbain le plus proche ou des villes d'Islamabad et de Rawalpindi. Pour acheminer les denrées jusqu'aux zones de montagne, la plupart d'entre eux font appel à des transporteurs locaux, mais certains utilisent leurs propres moyens de transport ou ceux des grossistes. La disponibilité et le coût du transport ont un impact considérable sur le prix des produits vendus dans les villages.

Source : Save the Children Royaume-Uni. Rapid livelihoods assessment report : The impact of the earthquake on livelihoods in Muzaffarabad and Bagh Districts, Azad Jammu and Kashmir, Pakistan. Londres : SCF-UK, 2005.

- En déterminant dans quelle mesure le nombre d'acteurs des circuits d'approvisionnement, leurs liens les uns aux autres et leurs marges bénéficiaires respectives ont changé du fait de la catastrophe, on peut généralement se faire une idée de l'impact de la catastrophe sur le marché. De même, il faut tenir compte des variations intervenues dans la composition et la structure des circuits d'approvisionnement entre la phase de conception du programme et la catastrophe pour évaluer le degré de résistance du marché et la vitesse avec laquelle il s'adapte à des contraintes imprévues.

La circulation des biens est-elle soumise à des restrictions réglementaires ?

Pourquoi la question se pose-t-elle ?

Les taxes et les politiques en vigueur peuvent influencer sur la capacité des marchés locaux à faire face à un accroissement de la demande, en particulier si elles tendent à entraver les importations ou la circulation des biens entre les différentes régions d'un même pays.

Comment y répondre ?

Demander aux négociants ce que prévoit la réglementation relative au marché. Sont-ils soumis à des restrictions particulières en ce qui concerne la destination de leurs marchandises ? Sont-ils tenus de s'acquitter de certaines taxes sur l'achat ou la circulation des marchandises ?

Le marché est-il concurrentiel ?

Pourquoi la question se pose-t-elle ?

Si le marché est dominé par un petit nombre de négociants qui contrôlent les prix, la concurrence ne peut pas s'exercer librement. Les négociants peuvent dans ce cas jouer de leur pouvoir pour faire augmenter le prix des produits de base et dévaluer les transferts monétaires, ce qui peut avoir des conséquences particulièrement graves pour les non-bénéficiaires.

Comment y répondre ?

Pendant les entretiens, demander aux négociants combien d'autres négociants opèrent sur le même créneau, quelle est l'ampleur de leurs activités et quels sont les principaux risques et contraintes rencontrés. Il faut également leur demander si ces risques tendent à décourager les autres négociants. Consulter les organisations (organisations non gouvernementales, entreprises, Sociétés nationales) qui ont lancé des appels d'offres afin de mieux cerner le degré de compétitivité du marché.

Les marchés sont-ils intégrés ? ¹⁹

Pourquoi la question se pose-t-elle ?

Dans certains cas, les marchés fonctionnent bien et sont même compétitifs, mais le manque d'intégration entre les marchés fait qu'il n'est pas rentable pour les négociants de compenser une pénurie sur un marché donné (généralement indiquée par des prix relativement élevés) en déplaçant des marchandises d'un marché à un autre. C'est particulièrement vrai dans le cas des régions où les réseaux de transport et les systèmes d'information sont peu développés. Si le coût du transport des marchandises d'un marché à l'autre est élevé, la différence de prix entre les deux marchés doit être suffisamment conséquente pour que le déplacement des marchandises d'un marché à l'autre présente un réel intérêt pour les négociants.

Sur un marché segmenté, les produits ne seront pas déplacés d'un marché à un autre même si l'écart de prix est supérieur au coût du transport. D'autres facteurs caractéristiques des marchés faiblement intégrés peuvent en effet intervenir : systèmes d'information peu développés, réticence des négociants à travailler dans les régions reculées, risques qu'il peut y avoir à opérer sur un tel marché, entre autres exemples.

Si un marché est mal intégré, il y a peu de chances que les négociants puissent faire face à l'accroissement de la demande qui résulterait d'un transfert monétaire. Dans ce cas, une poussée inflationniste est plus que probable.

Comment y répondre ?

Il est difficile d'évaluer en peu de temps le degré d'intégration des marchés sans faire appel à des spécialistes des marchés. Dans certains cas, la meilleure chose à faire consiste simplement à demander aux négociants s'il y a des échanges entre les marchés et dans quelle mesure, selon eux, ces marchés sont intégrés.

Analyse complémentaire

- Calculer l'écart de prix entre deux marchés, déterminer le coût du transport des marchandises d'un marché à l'autre, puis comparer les deux résultats. Si l'écart de prix est largement supérieur au coût du transport des marchandises, le marché est segmenté et mal intégré.
- Comparer l'évolution des prix dans le temps de certains produits sur différents marchés (par exemple, tous les mois sur une période de deux ans). Si les prix pratiqués sur les différents marchés n'évoluent pas de la même manière dans le temps ou s'il existe des écarts de prix importants et permanents entre les différents marchés, les marchés sont mal intégrés.
- L'analyse des obstacles auxquels se heurtent les négociants en matière d'information peut aussi s'avérer utile. On leur demandera donc de quelles informations ils se servent pour établir leurs prix, et par quels moyens ils se procurent les informations dont ils ont besoin.

Les négociants seront-ils en mesure de répondre à une hausse du pouvoir d'achat, et dans quels délais ?

Pourquoi la question se pose-t-elle ?

Le simple fait d'opérer sur un marché bien intégré et compétitif ne suffit pas nécessairement pour que les négociants soient en mesure de faire face à un accroissement de la demande. En effet, d'autres facteurs sont susceptibles de les dissuader d'approvisionner certains marchés en période de crise, en particulier s'il s'agit de marchés qu'ils connaissent mal : contraintes d'ordre logistique (liées notamment à l'approvisionnement de zones reculées et inaccessibles) ; accès limité au crédit ; perspective de bénéfices limités (si le marché est éphémère ou de petite taille ou si les négociants courent le risque de perdre par ailleurs des clients réguliers sur d'autres marchés ; risques encourus et aléas divers).²⁰

Comment y répondre ?

Demander aux négociants de préciser quelles sont les contraintes qui les empêchent d'approvisionner certaines zones. Seraient-ils prêts à le faire si la demande venait à augmenter, ou si certains de ces obstacles étaient levés ?

La rapidité et l'efficacité avec laquelle les négociants réagissent à un accroissement de la demande découlant de transferts monétaires dépendent dans une très large mesure des informations qui leur ont été communiquées au préalable quant au volume global des fonds distribués et du montant des prestations individuelles. Lors de l'exécution d'un programme de transferts monétaires, il faut s'employer à établir un juste équilibre entre, d'une part, la nécessité d'informer les négociants afin qu'ils puissent s'adapter et, d'autre part, les restrictions qui s'imposent en matière d'information pour des raisons de sécurité.

¹⁹ Donovan et al. (2005)

²⁰ Creti et Jaspars (2006), p. 21.

Le prix des produits de base risque-t-il d'augmenter ?

Pourquoi la question se pose-t-elle ?

L'inflation entraînera une diminution de la valeur du transfert monétaire. Si l'inflation est provoquée ou aggravée par le programme de transferts monétaires, les populations non bénéficiaires seront encore plus mal loties qu'avant.

Comment y répondre ?

Il est généralement difficile de prévoir ce qu'il adviendra des prix après une catastrophe. C'est pourquoi il faut impérativement en suivre l'évolution de manière continue, y compris si l'on estime au départ que les risques d'inflation sont limités. Dans le cas des produits agricoles et notamment des denrées alimentaires et du bétail, il faut veiller à faire la distinction entre la hausse des prix attribuable à l'inflation et les fluctuations saisonnières normales.

Les risques d'inflation sont plus importants lorsque les marchandises sont disponibles en quantités limitées et les marchés segmentés (voir ci-dessus) ou lorsque la circulation des biens se heurte à des obstacles liés aux politiques en vigueur ou à des conflits. Pour déterminer si un projet de transferts monétaires est susceptible d'entraîner une poussée inflationniste, il faut comparer, d'une part, le volume total des fonds décaissés et, d'autre part, la valeur globale des échanges commerciaux de produits comme les céréales et le bétail, des revenus locaux et des envois de fonds.

Méthodes d'analyse des marchés

- Visites sur le marché. Relever le nombre de détaillants, observer les produits vendus. Enregistrer les prix et parler aux détaillants.
- Entretiens semi structurés avec les négociants. Une liste de contrôle des questions à leur poser figure en annexe. On trouvera par ailleurs dans l'encadré ci-dessous quelques conseils relatifs à la conduite des entretiens.

Comment réussir des entretiens avec les négociants : quelques conseils

- Il est préférable de conduire des entretiens individuels en privé (par exemple, dans l'arrière-boutique).
- Fixez un rendez-vous en dehors des heures de travail.
- Les négociants sont des gens très occupés. Expliquez clairement pourquoi vous souhaitez obtenir les informations demandées (afin de concevoir des programmes efficaces et performants qui contribueront à aider la population, qui ne nuiront pas au commerce et pourront même y contribuer).
- Faites en sorte que les entretiens soient aussi brefs, spontanés et informels que possible.
- Entretiens semi structurés en milieu communautaire avec des interlocuteurs clés comme les responsables communautaires. Ces derniers sont généralement en mesure de donner des informations utiles concernant les échanges commerciaux sur les marchés où s'approvisionnent la population (origines et destinations des produits céréaliers, par exemple), l'évolution saisonnière des prix et même l'impact sur les prix et le commerce de catastrophes antérieures.
- Établir un graphique à partir des données sur les prix, afin de les comparer aux fluctuations « normales » des prix.

Références bibliographiques

Adams, L. and Harvey, P.

Learning from cash responses to the tsunami. Issue Paper 1. Analysing market.

Londres : Overseas Development Institute, 2006.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/cashissue1.pdf>

Creti, P. and Jaspars, S.

Cash Transfer Programming in Emergencies.

Oxford : Oxfam, 2006. pp.19-24.

Disponible à l'adresse : http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/add_info_024.asp

Donovan et al.

Emergency Needs Assessments and the Impact of Food Aid on Local Markets : Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity.

East Lansing : Michigan State University, 2005.

Disponible à l'adresse : <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp086537.pdf>

Food Economy Group/Save the Children UK.

The Practitioner's Guide to the Household Economy Approach. Market Annex and Supplementary Guidance.

Londres : (à paraître).

Programme alimentaire mondial

Emergency Food Security Assessment Handbook.

Rome : PAM, 2005. pp.75-91 ; 274-279.

Disponible à l'adresse : http://www.wfp.org/operations/emergency_needs/EFSA_section1.pdf

Annexe : liste de contrôle pour les entretiens avec les négociants²¹

Thème	Question
Introduction et caractéristiques générales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quels produits vendez-vous actuellement ? ■ Depuis quand exercez-vous ? ■ Occupez-vous une place modeste/moyenne/importante sur ce marché ?
Saisonnalité	<ul style="list-style-type: none"> ■ En temps normal, pendant quels mois de l'année réalisez-vous vos plus grosses ventes ? Durant cette période, quel est votre prix de vente ? ■ En temps normal, dans quels mois de l'année réalisez-vous vos plus mauvaises ventes ? Durant cette période, quel est votre prix de vente ?
Liaisons commerciales : marchés d'origine et de destination	<ul style="list-style-type: none"> ■ D'où proviennent généralement vos marchandises ? Transitent-elles par un marché intermédiaire ? Les choses se passent-elles différemment cette année ? ■ Où vos marchandises sont-elles généralement vendues ? Existe-t-il un marché intermédiaire ? Les choses se passent-elles différemment cette année ? ■ D'ordinaire, comment transportez-vous vos marchandises jusqu'au marché ? Qu'en est-il aujourd'hui ? ■ D'ordinaire, comment entreposez-vous vos marchandises ? Qu'en est-il aujourd'hui ? ■ Êtes-vous soumis à des restrictions administratives particulières en ce qui concerne la destination de vos marchandises ? ■ En temps normal, qui sont vos principaux clients ? En va-t-il autrement cette année ?
Marges commerciales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quel est le coût du transport des marchandises jusqu'au marché ? ■ Êtes-vous redevable d'un impôt sur les ventes ? D'une taxe sur le réseau routier ou d'autres redevances ? ■ Si vous devez traverser une frontière, êtes-vous soumis à des restrictions particulières ou tenu de vous acquitter d'autres redevances ?
Endettement/crédit	<ul style="list-style-type: none"> ■ D'ordinaire, empruntez-vous de l'argent pour acheter des marchandises ? Qu'en est-il aujourd'hui ? ■ En règle générale, accordez-vous crédit à vos clients ? Êtes-vous en mesure de le faire aujourd'hui ?
Concurrence	<ul style="list-style-type: none"> ■ Combien d'autres négociants vendant le même type de produits opèrent actuellement sur le même marché (précisez la taille de leurs activités) ? ■ Combien de négociants ou de grossistes ont-ils été touchés par la catastrophe ?
Contraintes et risques	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quelles sont les principales contraintes que vous rencontrez à l'heure actuelle ? ■ Quel est selon vous l'aspect le plus risqué de vos activités ?
Perspectives	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quels sont les principaux obstacles vous empêchant d'approvisionner les zones x et y ? ■ Verriez-vous un intérêt à approvisionner les zones x et y si la demande augmentait dans ces deux zones ? ■ Selon vous, quels sont les produits qui seront le plus demandés à l'avenir ?

21 Adapté de Donovan et al. (2005), p. 38.

Outil pratique 3

Ciblage communautaire

Description²²

Le ciblage communautaire consiste à donner à la communauté l'autorité nécessaire pour prendre les décisions relatives à la sélection des membres de la communauté qui ont le plus besoin d'aide. Concrètement, les bénéficiaires sont sélectionnés par un comité élu par la communauté ou après triangulation de liste de bénéficiaires potentiels établis par différents groupes de membres de la communauté.

Le ciblage communautaire présente les avantages suivants :

- en règle générale, les communautés adhèrent davantage aux programmes lorsqu'elles sont associées au processus de ciblage de l'aide ;
- l'expérience montre que cette méthode est plus efficace dès lors qu'il s'agit de fournir de l'aide de à ceux qui ont dans le plus besoin, puisque les informations qui servent de point de départ à la sélection des bénéficiaires sont recueillies directement auprès des populations locales.

Étapes du processus de ciblage communautaire²³

On trouvera ci-dessous toute une liste de mesures de nature à favoriser la participation des bénéficiaires au processus de ciblage. Il est généralement impossible, faute de temps ou de moyens, d'appliquer l'ensemble de ces mesures. Le choix des mesures à prendre sera donc fonction du contexte considéré.

- Examiner les structures sociales des communautés locales et les systèmes de protection sociale mis en place par les autorités locales. Qui sont les responsables des communautés locales ou des autorités locales ? Des comités communautaires d'aide d'urgence existent peut-être, et il est bon dans ce cas de les mettre à contribution.
- Organiser une réunion avec les responsables des communautés locales et des administrations locales afin de présenter les objectifs du programme et le processus de sélection des bénéficiaires. Solliciter l'avis des participants.
- Les membres du comité de sélection doivent être élus par l'ensemble de la communauté. Il faut planifier les élections avec soin et en suivre attentivement le déroulement, afin de s'assurer que tous les membres de la communauté peuvent y participer et que toutes les personnes élues ont la confiance des bénéficiaires. Les femmes et les différents groupes ethniques, sociaux, économiques et politiques que compte la communauté doivent être dûment représentés au sein du comité de sélection.
 - Organiser une réunion d'information publique à l'intention de la communauté avant la tenue des élections, de sorte que tout le monde comprenne et approuve les critères relatifs à la composition du comité. Cette réunion et les réunions suivantes doivent avoir lieu, dans toute la mesure possible, à des heures qui conviennent à tout le monde, y compris aux femmes.
 - Encourager les communautés à adopter des critères prévoyant notamment une représentation équitable des hommes et des femmes (50-50).
 - Une fois le comité constitué, préciser les rôles et responsabilités de chacun et convenir par écrit des tâches à accomplir, en indiquant le nom des personnes qui y sont affectées.
 - Veiller à ce que le comité soit conscient du fait qu'il devra rendre compte de son action à la communauté, et que la communauté soit informée du fait que les membres du comité peuvent être réélus (ou démis de leurs fonctions) à tout moment.
 - Le comité (et le personnel du programme) peuvent suivre une formation au ciblage communautaire, sous réserve du temps et des ressources disponibles.
- Il importe que le comité approuve les critères de sélection et le processus d'enregistrement. On pourra par la suite, si la situation le permet, organiser une autre réunion publique afin de présenter les critères à la communauté et d'obtenir son approbation. Les critères approuvés et les raisons pour lesquelles ils ont été sélectionnés doivent être consignés par écrit.

²² Lucima (2002).

²³ Lucima (2002) ; Creti et Jaspars (2006) ; Schubert (2005).

Exemples de critères applicables à la sélection des bénéficiaires

Les critères ci-dessous ont été appliqués dans le cadre du programme de transferts monétaires d'urgence mis en œuvre par Oxfam en Zambie entre 2005 et 2006 :

Critères essentiels

- Ménages ayant perdu plus de 50 pour cent de leurs récoltes.

Autres critères

- Ménages dirigés par des femmes ne disposant d'aucun moyen économique de subvenir aux besoins de leur famille.
- Ménages dont un des soutiens de famille est mort du VIH/sida, et qui ne disposent d'aucun soutien externe ni des moyens économiques de subvenir à leurs besoins.
- Ménages dirigés par des enfants ou orphelins livrés à eux-mêmes.
- Ménages dirigés par des grand-mères âgées ne disposant d'aucun soutien externe ni des moyens économiques de subvenir aux besoins de leur famille.

Source : Harvey et Marongwe, 2006.

- Expliquer clairement à qui les transferts monétaires s'adressent ; l'objet est de faire en sorte que le plus grand nombre possible de bénéficiaires potentiels se fassent connaître, et que la communauté dans son ensemble adhère au programme. Afficher (en langues locales) sur des panneaux d'information situés dans des lieux publics la liste des critères de sélection et les informations relatives au processus d'enregistrement des bénéficiaires ; diffuser ces informations auprès des enseignants, des églises et des responsables communautaires, de même que par l'intermédiaire des administrations publiques.
- La communauté sélectionne les bénéficiaires/bénéficiaires potentiels à la lumière des critères convenus et en établit la liste. Selon la méthode utilisée, le comité peut s'entretenir individuellement avec chaque bénéficiaire potentiel. Le chef du village ou le responsable de la communauté vérifie alors l'exactitude des informations communiquées par les personnes interrogées.
- La liste établie par le comité peut ensuite être examinée et approuvée lors d'une réunion publique, ce qui permet aux membres de la communauté de porter à l'attention du comité les ménages exclus qui devraient être inscrits sur la liste, de même que ceux qui ne devraient pas y figurer.
 - Si le ciblage a pour objectif d'atteindre un certain pourcentage de la population (les 10 pour cent les plus pauvres, par exemple), les bénéficiaires doivent être classés de telle sorte que les 10 pour cent de ménages les plus pauvres puissent être sélectionnés.
- La décision finale relative à l'approbation des demandes relève des comités de district. Des visites peuvent être organisées auprès des ménages sélectionnés afin de s'assurer qu'ils satisfont aux critères convenus.

Autres fonctions du comité

Le comité, une fois constitué, peut contribuer efficacement à la distribution des fonds et relayer jusqu'à l'organisme d'exécution les informations recueillies auprès des communautés (y compris en ce qui concerne l'examen des plaintes). Il peut aussi informer l'organisme d'exécution de tout changement qui pourrait exiger de modifier le montant des prestations versées. Enfin, le comité peut jouer un rôle particulièrement utile lors du suivi post-distribution.

Problèmes et solutions

Problèmes éventuels

- Processus qui prend du temps : depuis l'élection du comité jusqu'aux consultations relatives à l'approbation des critères de sélection et de la liste des bénéficiaires.
- Contacts réguliers et soutien mutuel sont indispensables à l'établissement de relations de travail constructives entre le personnel et le comité. Le personnel devra y consacrer beaucoup de temps au cours des premiers stades.
- Les responsables locaux pourraient influencer de manière excessive sur le processus de sélection.
- Les populations défavorisées pourraient hésiter se faire connaître.

Solutions proposées

- Envisager des méthodes de ciblage plus rapides : utilisation de critères prédéfinis ou des critères des pouvoirs publics, recoupement des listes fournies par diverses structures communautaires (coopératives, associations de femmes, par ex.).
- Présenter les critères à tous les responsables communautaires, aux membres de la communauté et au comité, afin que tout le monde sache qui doit être sélectionné.
- Organiser des réunions avec la communauté pour examiner les listes de bénéficiaires, de sorte que les ménages oubliés puissent y être inscrits et que les ménages non admissibles en soient retirés.
- Inviter les responsables locaux à participer aux formations initiales.
- Élaborer un mécanisme confidentiel permettant de signaler au personnel du programme/comités de district les ménages exclus/inclus à tort.

- Peut susciter des tensions, les décisions ne relevant pas des détenteurs traditionnels de pouvoir.
- Les comités peuvent rencontrer des difficultés si les fonctionnaires locaux ont le sentiment que l'on porte atteinte à leur autorité.

- L'établissement, dès le départ, de bonnes relations avec les responsables communautaires/fonctionnaires locaux est primordial. Il faut les rencontrer le plus tôt possible pour préciser les objectifs du programme, leur expliquer qui sera ciblé et pourquoi, et décrire le processus de ciblage.

- Dans certaines cultures, les femmes peuvent difficilement exercer une autorité ou rencontrer des hommes.

- Inciter les communautés à adopter des critères prévoyant notamment la représentation équitable des hommes des femmes.

- L'efficacité d'un système de représentation est à la mesure des individus concernés. Certains peuvent se montrer arrogants ou égocentriques, d'autres plus soucieux d'asseoir leur autorité personnelle que de répondre aux besoins de la communauté.

- Expliquer à la communauté et au comité que les membres du comité sont comptables de leur action et peuvent être réélus (ou démis de leurs fonctions) à tout moment.

- Difficile de cibler les bénéficiaires sur la base de critères trop vastes (par ex. : « ménages durement frappés par des événements récents », programme CICR de distribution de bons dans les zones urbaines de Cisjordanie).

- Adopter des critères aussi précis que possible, d'ordre à la fois démographique (ménages dirigés par des personnes âgées ou des femmes) et économique (ménages sans soutien de famille, par ex.).

- Ressources inférieures aux besoins (exemple : programme GTZ en Zambie : 10 pour cent seulement de la population a pu en bénéficier, et nombre de ménages admissibles ont dû être exclus²⁴).

- Faire en sorte que les ménages exclus puissent bénéficier d'autres interventions.

Dans quels cas le ciblage communautaire n'est-il pas approprié ? ²⁵

Dans des circonstances comme celles décrites ci-dessous, le ciblage communautaire peut s'avérer extrêmement coûteux (compte tenu du personnel supplémentaire qu'il exige) ou comporter une marge d'erreur importante :

- en cas de conflit aigu, lorsque la cohésion de la communauté risque d'être sérieusement ébranlée ou lorsque les membres élus d'un comité de sélection ne sont ni représentatifs ni comptables de leur action, ce qui entraîne un risque de détournement ;
- quand les différences en matière de richesse ou de besoins sont difficilement perceptibles, et que les représentants des communautés ont du mal à identifier les bénéficiaires potentiels ;
- quand il n'est possible d'aider qu'une petite partie de la population (parce que les besoins de la population sont largement supérieurs aux ressources disponibles, par exemple) et que la sélection des bénéficiaires est susceptible de provoquer des tensions au sein de la communauté ;
- quand la communauté ne participe pas au processus de ciblage ;
- en cas de catastrophe soudaine, lorsque le ciblage doit s'effectuer rapidement. Dans ce cas, la communauté y participe de manière limitée, et par le biais des responsables communautaires locaux plutôt que d'un comité élu.

Références bibliographiques

Creti, P. and Jaspars, S.

Cash Transfer Programming in Emergencies.

Oxford : Oxfam, 2006.

Disponible à l'adresse : http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/add_info_024.asp

Harvey, P. and Marongwe, N.

Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme.

Rapport établi à la demande du groupe chargé des politiques humanitaires de l'Institut britannique de développement outre-mer.

Londres : ODI/HPG, 2006.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/OxfamZambiaCashEvaluation.pdf>

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Compte rendu des débats – "Séminaires sur les bons et les espèces", 18-19 mai 2006.

Genève : Fédération internationale, 2006.

Lucima, B.

Guidelines in Community Based Food Targeting and Distribution Systems.

Oxford : Oxfam, 2002.

Mathys, E.

Community-managed targeting and distribution of food aid.

A review of the experience of Save the Children UK in sub-Saharan Africa.

Londres : Save the Children UK, 2004.

Disponible à l'adresse : <http://www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/resources/details.jsp?id=2331 &gro>

Schubert, B.

Social Cash Transfers : Reaching the Poorest.

Eschborn, Allemagne : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2005.

Disponible à l'adresse : [http://www.crin.org/docs/Social % 20Cash % 20Tranfers % 20- % 20Reaching % 20the % 20Poorest % 20- % 20Zambia % 20Case % 20St. pdf](http://www.crin.org/docs/Social%20Cash%20Transfers%20-%20Reaching%20the%20Poorest%20-%20Zambia%20Case%20St.pdf)

²⁵ Creti et Jaspars (2006), p. 96

Outil pratique 4 – Les transferts monétaires directs étape par étape

Description

L'Outil 4 décrit les modalités d'exécution des programmes de transferts monétaires directs et contient un certain nombre de suggestions quant aux moyens de contourner les problèmes potentiels. Les transferts monétaires directs consistent à remettre directement l'argent aux bénéficiaires figurant sur une liste, au point de distribution convenu. Les fonds peuvent également être retirés d'un distributeur de billets mobile ou à l'aide de cartes à puce.

Les transferts monétaires offrent une solution intéressante lorsqu'il n'y a pas de système bancaire en état de fonctionnement ou lorsque l'accès aux banques présente des difficultés. Dans la plupart des cas, il est préférable de distribuer les fonds en monnaie locale, de sorte que les éventuelles pertes liées au taux de change soient supportées par l'organisme d'exécution, et non par les bénéficiaires. Si les fonds sont versés en devises fortes, les bénéficiaires doivent trouver un endroit où échanger l'argent en monnaie locale, et peuvent de surcroît se voir proposer un taux de change peu intéressant.

Modalités d'exécution des programmes de transferts monétaires directs

Préparatifs administratifs

- Commander les fonds à l'avance en petites coupures.
- Établir un tableau des distributions indiquant le nom et le numéro de chaque bénéficiaire, afin de faciliter le suivi des opérations de décaissement. Prévoir assez de place sur le tableau pour que le bénéficiaire puisse apposer son empreinte digitale ou sa signature à côté de son nom.
- Préparer les reçus que les bénéficiaires devront signer à la remise des fonds.
- Planifier le déroulement logistique des opérations (calendrier des distributions, montant des fonds nécessaires pour chacune des distributions prévues, éventuelles mesures de sécurité à prendre, etc.).
- Imprimer des enveloppes indiquant le nom de chaque bénéficiaire, le village ou le lieu où il vit, le point de distribution et un numéro de référence unique.

Retrait et acheminement des fonds

- Se présenter à la banque avec un chèque correspondant au montant exact à décaisser lors d'une distribution précise.
- Compter les espèces en la présence d'un employé de la banque. Le reçu attestant que le montant exact a bien été remis doit être signé par un ou plusieurs des membres du personnel du Mouvement et de la banque.
- Déterminer si les mesures habituelles de sécurité en vigueur dans les locaux de l'organisme d'exécution sont suffisantes pour que les fonds puissent y être conservés. Si tel n'est pas le cas, comment la sécurité peut-elle être renforcée ? À défaut, prendre les dispositions voulues pour que les enveloppes soient remplies à la banque.
- Si les fonds doivent être ramenés dans les locaux de l'organisme d'exécution, attendre la veille de la distribution (ou quelques jours avant, selon l'ampleur des opérations de distribution), de sorte que les enveloppes puissent être remplies et scellées au dernier moment. Le cas échéant, les enveloppes peuvent être remplies et scellées à la banque.

Préparation des enveloppes

- Compter les espèces et préparer les liasses en fonction du montant requis pour chaque distribution. Le processus peut prendre du temps, et il faut donc prévoir des délais suffisants.
- Effectuer des contrôles aléatoires pour vérifier que les enveloppes contiennent bien les sommes prévues.
- Les liasses, une fois préparées, peuvent être conservées par la banque, par une société de sécurité ou dans les locaux de l'organisme d'exécution. Quelle que soit l'option retenue, veiller à ce que des mesures de sécurité adéquates soient prises.

Préparation des distributions

- La section ou l'antenne locale doit préparer les réunions d'information du personnel et confirmer le calendrier de distribution, les besoins en véhicules et en personnel et les plans de déplacement. Des cours de remise à niveau sur le déroulement des opérations de distribution doivent être dispensés.
- Les équipes chargées de la distribution des fonds doivent recevoir :
 - des exemplaires des listes de bénéficiaires pour chacun des points de distribution dont ils ont la charge ;
 - des exemplaires des formulaires d'enregistrement des bénéficiaires ;
 - des carnets de reçus ;
 - la liste des membres des comités ;
 - des notes sur les plans de déplacement du personnel et des véhicules.
- Lancer une campagne de sensibilisation à l'intention des communautés bénéficiaires et des communautés non bénéficiaires voisines.
- Consulter les responsables communautaires 24 heures avant la distribution.
- Informer les bénéficiaires, au maximum 24 heures avant la distribution, et après que des mesures de sécurité adéquates ont été prises, du lieu et de la date de la distribution.

Déroulement des opérations de distributions

- Recevoir les bénéficiaires deux par deux, dans l'ordre dans lequel ils apparaissent sur les tableaux de distribution.
- Si des coupons ont été distribués au préalable, les bénéficiaires doivent les remettre en échange des enveloppes contenant les fonds.
- La présence de représentants des comités locaux et des autorités locales est requise dans la mesure où elle est garante de la transparence des opérations.
- Le premier bénéficiaire doit compter l'argent placé dans l'enveloppe devant le deuxième bénéficiaire qui pourra ainsi témoigner que la somme prévue lui a bien été remise. Le bénéficiaire et le témoin doivent ensuite apposer leurs empreintes digitales ou leur signature sur le tableau de distribution et sur les reçus attestant de la remise des fonds.
- Tout problème constaté pendant la distribution doit faire l'objet d'une note.

Problèmes et solutions

Problèmes éventuels	Solutions proposées
<ul style="list-style-type: none"> ■ L'impression des enveloppes prend du temps. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Veiller à utiliser une imprimante de qualité acceptable. ■ Un membre du personnel doit introduire les enveloppes dans l'imprimante et s'assurer qu'elles sont imprimées correctement. ■ Évaluer l'option consistant à externaliser l'impression des enveloppes (un membre du personnel devra en vérifier la qualité).
<ul style="list-style-type: none"> ■ La préparation des enveloppes prend du temps. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mobiliser un nombre suffisant d'employés et de volontaires. Selon Concern Worldwide, il faut six personnes/heure pour préparer 400 enveloppes (retrait des fonds à la banque, préparation des enveloppes, contrôle aléatoire, fermeture des enveloppes et vérification).
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires ne savent pas lire ou compter ; ils ne peuvent pas vérifier la somme qui leur a été remise ou citent un montant erroné. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Imprimer sur l'enveloppe le montant contenu à l'intérieur. ■ Un responsable communautaire doit être présent et effectuer les vérifications pour le compte des bénéficiaires.

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires ne peuvent se rendre sur le lieu de la distribution parce qu'ils ne peuvent pas quitter leur domicile/souffrent d'une maladie chronique/sont trop âgés, et quelqu'un doit récupérer les fonds à leur place. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Imprimer sur l'enveloppe le montant contenu à l'intérieur. ■ S'assurer de la présence d'un responsable communautaire. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Un montant erroné est placé dans les enveloppes pendant la préparation des enveloppes. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Une personne n'ayant pas pris part à la préparation des enveloppes doit effectuer des contrôles aléatoires. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Le personnel hésite à signer un reçu faisant état d'une certaine somme d'argent. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Le personnel est censé signer un reçu faisant état d'un certain nombre d'enveloppes remplies. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Des transferts monétaires et non monétaires sont remis simultanément aux mêmes bénéficiaires. | <ul style="list-style-type: none"> ■ La distribution simultanée d'espèces et d'aide en nature permet de gagner du temps. Elle permet aussi aux bénéficiaires de payer immédiatement des services se rapportant aux produits qui leur ont été distribués (sciage du bois, usinage des céréales, transport des marchandises). |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Litiges touchant aux sommes distribuées aux différents bénéficiaires. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires doivent ouvrir les enveloppes et compter les espèces au point de distribution. ■ Les bénéficiaires doivent se présenter deux par deux, de sorte que chacun puisse servir de témoin pour l'autre. ■ Le bénéficiaire et le témoin doivent signer le tableau de distribution indiquant le montant reçu. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ La somme contenue dans l'enveloppe ouverte au point de distribution est incorrecte. | <ul style="list-style-type: none"> ■ En prendre note sur le tableau de distribution et verser le solde manquant à une date ultérieure, en informant le bénéficiaire de la date à laquelle les fonds lui seront remis. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Un bénéficiaire manque à l'appel. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Demander au comité de désigner une personne-relais chargée de recevoir les fonds au nom du bénéficiaire absent. Demander à la personne-relais et au responsable communautaire présent de signer au nom du bénéficiaire absent. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Les bénéficiaires n'ont pas l'habitude de manipuler des enveloppes. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Les volontaires ou les employés du Mouvement ouvrent les enveloppes en la présence des bénéficiaires. Ces derniers signent un reçu. |

Outil pratique 5

Évaluation des institutions financières

Description

Le recours à des institutions financières partenaires présente des avantages dans bien des situations. Cela étant, la capacité de ces institutions à appuyer un programme de transferts monétaires et les risques potentiels liés à leur intervention doivent être évalués avec soin. Cette évaluation suppose une parfaite compréhension du système bancaire. L'outil présenté ici n'a pas pour objectif de décrire dans le détail le déroulement du processus d'évaluation. Il s'agit plutôt de porter à l'attention des responsables des programmes un certain nombre de questions à prendre en considération.

Liste de contrôle pour l'évaluation des institutions financières

Avant de choisir une banque partenaire, il faut tenir compte des banques avec lesquelles la Fédération internationale où le CICR travaille déjà dans la région où le pays considéré et s'interroger sur les raisons de cette collaboration. La banque en question est-elle présente dans la zone où le programme doit être mis en œuvre ? À défaut, peut-elle recommander une institution financière avec laquelle le Mouvement pourrait travailler ?

La liste de contrôle ci-dessous met l'accent sur les informations à recueillir pour évaluer les institutions financières avec lesquelles le Mouvement pourrait travailler et sélectionner la plus compétente. Les facteurs à prendre en compte avant de choisir un établissement bancaire sont :

- les risques potentiels liés aux différentes institutions considérées ;
- le montant des commissions prélevées sur les transferts monétaires et le degré d'efficacité des services proposés, tels que les perçoit le bénéficiaire ;
- la capacité de gestion des institutions.

Liste de contrôle pour l'évaluation des capacités des institutions financières²⁶

Question	Informations requises
Informations générales sur les politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quelles sont les réglementations applicables aux paiements et autres opérations bancaires ? ■ La monnaie nationale a-t-elle été dévaluée au cours des cinq dernières années ?
Informations générales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Qui sont les propriétaires ou actionnaires de la banque (pouvoirs publics, partenaires privés, groupements d'entreprises) ? Appartient-elle à un réseau bancaire international ? ■ Peut-on se procurer les rapports/états financiers annuels de la banque et du groupe auquel elle appartient ? Quelle est la valeur des actifs de la banque et quels fonds gère-t-elle ? Quelle est sa position (réserves, créances irrécouvrables) ? ■ Les propriétaires de la banque prévoient-ils de se défaire de leurs actions ? ■ D'autres organisations ont-elles fait appel à la banque (CICR, Fédération internationale/Nations Unies/organisations non gouvernementales internationales ou nationales) ? Que pensent-elles de ses performances/quels enseignements en tirent-elles ?
Dispositions juridiques	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quel est le statut juridique de la banque (s'agit-il d'une banque généraliste, d'une banque spécialisée ou d'une coopérative) ? ■ Les banques sont-elles tenues d'appliquer la réglementation de la banque centrale ? Les pouvoirs publics offrent-ils des garanties aux créanciers de la banque ?²⁷ ■ Quels sont les services de transfert monétaire proposés ?

²⁶ Adams et Harvey (2006) ; Rauch et Scheurer (2003).

²⁷ En Indonésie, par exemple, les pouvoirs publics garantissent les opérations de certaines banques, et l'épargne des clients de ces banques est donc relativement protégée. Les banques coopératives proposent des services d'épargne et de prêts qui sont toutefois réservés aux seuls membres. En cas de pertes, l'épargne des clients de la banque n'est pas garantie. Par ailleurs, les coopératives n'appliquent pas la réglementation bancaire et relèvent directement du Ministère des coopératives.

**Services proposés
et zone de
couverture**

- Les bénéficiaires ont-ils accès aux services que propose la banque (distance, heures d'ouverture, critères d'identification, populations nomades, personnes handicapées, niveau d'alphabétisation), et dans quelle mesure les services proposés sont-ils acceptables pour les bénéficiaires (à titre d'exemple, certains individus ou groupes musulmans préfèrent utiliser le système bancaire islamique fondé sur la charia) ?
- Quelles zones les opérations de la banque couvrent-elles ? Combien d'agences locales la banque compte-t-elle, et où sont-elles situées (cartographie des agences régionales de la banque et inventaires des services proposés, dans la mesure du possible) ?
- La banque assure-t-elle le transport des fonds jusqu'aux zones reculées (par exemple depuis une agence locale jusqu'au site d'exécution du projet/de distribution) ? À défaut, une solution est-elle négociable ? Quel serait le montant de la commission et des frais d'assurance applicables à un tel service ?
- La banque utilise-t-elle des réseaux informatiques en temps réel ? Les agences bancaires des zones rurales sont-elles reliées à ces réseaux ?
- Les agences locales disposent-elles de compteurs de billets ?
- La banque peut-elle se procurer ou fournir de grandes quantités de petites coupures ? Dans quels délais ?

**Capacités de
gestion**

- Compte tenu du nombre actuel de clients et de la capacité de gestion de la banque, combien de clients supplémentaires la banque pourrait-elle raisonnablement accueillir dans le cadre du programme ?
- Qui est le directeur (la directrice) de la banque ? Justifie-t-il (elle) d'une expérience suffisante de la gestion de grosses sommes d'argent et des transactions faisant intervenir un grand nombre de créanciers/débiteurs ? Le personnel a-t-il déjà travaillé avec des communautés rurales ?

Crédibilité

- La banque a-t-elle enregistré de bons résultats au cours de l'année précédente ? Les sommes déposées sur les comptes de crédit/épargne ont-elles brusquement augmenté ? Dans l'affirmative, quel est le taux d'intérêt appliqué ?
- Quelle assurance la banque a-t-elle souscrit ?
- Les comptes de la banque ont-ils été vérifiés par un cabinet d'audit réputé ? Les vérificateurs aux comptes ont-ils formulé une opinion non assortie de réserves ? Dans la négative, quelle était la nature de ces réserves ?
- Quels sont les risques et contraintes liés au transfert des fonds en devises fortes et d'un compte bancaire à un autre ? Quels sont les délais de transfert des fonds d'un compte à l'autre, par exemple entre le siège de la banque et ses agences locales ?
- Qui est responsable de la banque ? Les opérations de la banque sont-elles garanties par la banque centrale ?²⁸

Commission

- Quel est le coût des services suivants :
 - transferts de fonds (taux fixe ou pourcentage du montant transféré) ;
 - ouverture d'un compte bancaire (certaines banques exigent seulement le dépôt d'une petite somme ; d'autres facturent une redevance administrative) ;
 - opérations de change (le cas échéant) ?

²⁸ En Indonésie, par exemple, l'État garantit les fonds publics déposés à la banque afin de renforcer la confiance du public.

Exemples de modalités arrêtées avec des institutions financières²⁹

Organisation	Modalités
Oxfam : Zambie	Oxfam a fait appel à la Standard Chartered Bank, qui a elle-même fait appel, dans le cadre d'un contrat de sous-traitance, à une société de sécurité et a loué des guichets automatiques pour que les populations des villages reculés puissent retirer les fonds.
Concern : Malawi	Concern Worldwide a opté pour la carte à puce et exécute les transferts monétaires en partenariat avec l'Opportunity International Bank, qui met à sa disposition un distributeur de billet mobile. Les bénéficiaires doivent simplement apposer une empreinte digitale, qui tient lieu de numéro d'identifiant.
Horn Relief/NPA : Somaliland	L'organisation a fait appel à deux sociétés de transferts de fonds, Dalsan et Dahabshil, choisies en raison de leur souplesse, de leur professionnalisme, de la taille de leurs réseaux, de leur réputation et des moyens dont elles disposent. Les deux sociétés ont assumé la pleine responsabilité du transfert des fonds ; elles ont accepté de couvrir toutes les éventuelles pertes ou erreurs dans l'allocation des fonds et d'assurer la sécurité des opérations de distribution.

Références bibliographiques

Adams, L. and Harvey, P.

Learning from Cash Responses to the Tsunami. Issue Paper 2. Disbursement mechanisms.

Londres : Overseas Development Institute, 2006.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/cashissue2.pdf>

Ali, D., Toure, F. and Kiewied, T.

Cash relief in a contested area. Lessons from Somalia. HPG Network Paper No. 50.

Londres : Overseas Development Institute, 2005.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/networkpaper050.pdf>

Concern Worldwide.

Concern Worldwide's Food and Cash Transfer (FACT) Programme.

Wahenga. net Brief No. 10, Regional Hunger and Vulnerability Programme, 2006.

Disponible à l'adresse : <http://www.wahenga.net/uploads/documents/briefs/Brief % 2010 % 20- % 20Concern. pdf>

Harvey P.

Cash-based responses in emergencies. HPG Report 24.

Londres : Overseas Development Institute, 2007.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport24.pdf>

Rauch, E. and Scheuer, H. « SDC Cash Projects e-book tools » (2003), in Adams, L.,

Learning from cash responses to the tsunami. Final report. HPG Background Paper.

Londres : Overseas Development Institute, 2007.

²⁹ Harvey (2007) ; Concern WorldWide (2006) ; Ali, Toure et Kiewied (2005).

Outil pratique 6

Suivi post-distribution

Description

Le suivi post-distribution doit être systématiquement entrepris à l'issue des opérations de distribution. Il a pour principal objectif de vérifier si les individus/ménages/groupes bénéficiaires ont bien reçu les fonds et ont pu les utiliser conformément à leurs besoins. Il peut aussi faciliter la détection des premiers signes d'éventuels impacts négatifs et apporter des éléments de réponse en cas de plaintes liées au programme. Le suivi post-distribution est particulièrement important lorsque les transferts monétaires s'effectuent de manière ponctuelle et qu'il est difficile d'assurer le suivi continu des programmes. L'outil pratique 6 dresse la liste des questions à poser dans le cadre du suivi post-distribution, présente les méthodes de suivi envisageables et propose des solutions aux problèmes couramment rencontrés.

Questions clés et données à recueillir dans le cadre du suivi post-distribution

La méthode de suivi retenue doit être aussi simple et pratique que possible. Il faut éviter de recueillir plus d'informations qu'on ne peut analyser et utiliser. Il est préférable de s'en tenir à un petit nombre de questions et de recueillir des séries limitées de données fiables et utiles, plutôt que d'enregistrer un volume exagérément ambitieux de données qui ne seront finalement pas utilisées. Pour déterminer le type de données à collecter, il faut d'abord savoir quelles sont les personnes qui effectueront le suivi, quelles sont leurs qualifications et leur formation et de combien de temps elles disposent.

Le tableau ci-dessous présente une série minimale de questions auxquelles le suivi post-distribution doit répondre, et décrit les méthodes susceptibles d'être utilisées pour recueillir les données correspondantes.

Série minimale de questions à poser dans le cadre du suivi des programmes³⁰

Questions	Méthodes
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les gens ont-ils reçu la somme prévue ? ■ Les versements ont-ils été effectués à la date prévue ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Enquêtes par questionnaire.
<ul style="list-style-type: none"> ■ À quoi les fonds ont-ils servi ? ■ L'objectif du programme a-t-il été atteint (permettre aux bénéficiaires de subvenir à leurs besoins alimentaires et non alimentaires essentiels/se procurer des services ou investir dans leurs moyens de subsistance, par ex.) ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens semi-structurés (individuels ou collectifs) avec les bénéficiaires. ■ Entretiens avec des détaillants ou des négociants. ■ Enquêtes par questionnaire. ■ Entretiens individuels avec des bénéficiaires.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les articles que les bénéficiaires veulent se procurer sont-ils disponibles sur le marché ? ■ Où les bénéficiaires doivent-ils aller et quelles distances doivent-ils parcourir pour acheter ce qu'ils veulent ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entretiens semi-structurés (individuels ou collectifs) avec les bénéficiaires. ■ Relevé des produits vendus sur le marché. ■ Entretiens avec des détaillants ou des négociants. ■ Enquêtes par questionnaire.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Quelle a été l'évolution des prix ? ■ Les transferts monétaires ont-ils influé sur les prix ? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suivi des prix du marché. ■ Entretiens semi-structurés avec des négociants. ■ Évaluer le montant total des fonds distribués au regard du volume du commerce (s'il est relativement limité, il est peu probable qu'ils aient eu un effet sur l'inflation).

³⁰ Tiré et adapté de Harvey (2007).

Méthodes de collecte des données de suivi

Il faut s'efforcer d'utiliser plusieurs méthodes de collecte et de recueillir des données auprès d'un éventail représentatif de répondants. On pourra ainsi recouper les informations et obtenir des résultats plus fiables. Diverses méthodes de suivi post-distribution sont décrites ci-dessous.

Enquêtes par questionnaire

Il s'agit d'enquêtes réalisées auprès de ménages bénéficiaires à l'aide d'un questionnaire préétabli. Le questionnaire doit être aussi simple que possible : il ne doit contenir que des questions auxquelles il est indispensable de répondre, et pour lesquelles les réponses obtenues pourront être analysées.

Une des difficultés inhérentes à ce type d'enquête tient à la sélection de ménages représentatifs de la population bénéficiaire lorsque (comme c'est généralement le cas) on ne dispose pas d'assez de temps ou de ressources pour constituer un échantillon aléatoire. La solution peut consister à sélectionner des ménages jugés « caractéristiques » d'un groupe donné (populations pauvres, personnes âgées, ménages dirigés par des femmes, par exemple) ou d'une catégorie de revenu (les pauvres, les familles plus aisées). Il convient d'éviter tout biais susceptible de fausser la représentativité des ménages, et de réduire au minimum le risque de distorsion, en indiquant clairement, par exemple, que l'enquête est axée sur le suivi post-distribution et ne s'inscrit pas dans le cadre d'une évaluation des besoins. Il faut aussi réaliser des entretiens avec les groupes de bénéficiaires défavorisés, en particulier ceux qui vivent dans des régions éloignées du marché principal ou ceux qui maîtrisent mal la méthode de décaissement utilisée (distributeurs automatiques, par exemple).

Entretiens semi-structurés

Les entretiens s'effectuent à l'aide d'une simple liste de questions, qui ne s'apparente aucunement à un questionnaire formel. La personne qui mène l'entretien n'est pas tenue de se limiter à une série de questions précises et peut, au besoin, insister sur des aspects particuliers. En d'autres termes, elle peut faire des recoupements et demander des précisions lorsque les réponses données ne lui paraissent pas logiques. Les entretiens semi-structurés sont toutefois plus difficiles à réaliser que les enquêtes classiques et supposent une formation plus approfondie. La personne chargée de réaliser l'entretien doit en effet noter les réponses, tout en les vérifiant mentalement pendant toute la durée de l'entretien pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec celles que le répondant a données précédemment et avec les informations qu'elle détient par ailleurs.

Les entretiens semi-structurés peuvent être réalisés auprès des personnes suivantes :

- membres de ménages bénéficiaires : peut contribuer utilement à la collecte de données sur le montant des fonds reçus, l'utilisation qui en a été faite et l'impact à court ou à plus long terme des fonds distribués sur les revenus, les dépenses et les actifs du ménage ;
- groupes de personnes appartenant aux ménages bénéficiaires : les entretiens de groupe permettent de cerner la façon dont les bénéficiaires perçoivent le processus de ciblage et d'obtenir des informations sur l'utilisation des fonds et sur leur impact sur la communauté dans son ensemble ;
- représentants d'un groupe particulier de bénéficiaires (personnes âgées, ménages dirigés par des femmes, par exemple) ;
- négociants : l'objectif est de recouper les données relatives à l'utilisation des fonds (et de mettre en évidence une éventuelle augmentation du volume des ventes) ; il s'agit aussi de mieux cerner la perception que les négociants ont de l'évolution des prix et de l'impact éventuel des transferts monétaires sur les prix ;
- informateurs clés (agents agricoles, enseignants) : l'idée est de connaître leur avis sur l'impact éventuel des transferts monétaires sur les relations sociales au sein de la communauté.

On trouvera des recommandations sur la conduite des entretiens semi-structurés dans la publication de la Fédération internationale intitulée *Comment évaluer la sécurité alimentaire*, ainsi que dans d'autres publications (voir Références bibliographiques). Les conseils ci-dessous peuvent également s'avérer utiles.³¹

- Dans toute la mesure possible, les entretiens doivent être conduits par deux personnes, en particulier s'il s'agit d'entretiens ou de discussions de groupe : la première anime le débat, la deuxième prend des notes.

³¹ Résumé et adapté de : PAM (2005), pp. 456-460 ; Seaman et al. (2000), pp. 82-83.

- Il faut avoir une idée très précise de ce que l'on cherche avant de commencer l'entretien.
- L'entretien doit être précédé d'une introduction détaillée qui donnera d'emblée le ton du débat. Les personnes qui mènent l'entretien doivent se présenter et expliquer ce qu'elles cherchent, et dans quel but.
- La liste de contrôle a pour objet de faire en sorte que toutes les questions importantes soient abordées. Elle ne doit pas pour autant être suivie à la lettre. Il faut faire preuve de souplesse et permettre aux participants de débattre au besoin d'autres questions.
- On ne posera que des questions auxquelles les personnes interrogées sont en mesure de répondre.
- Lors des entretiens de groupe, on veillera à donner la parole à tout le monde ; les individus plus influents ne doivent pas monopoliser le débat.
- La personne qui conduit l'entretien doit suivre le fil de ce qui lui est rapporté : les réponses données sont-elles cohérentes ? Il faut, dans toute la mesure possible, procéder à des recoupements, en posant la même question de diverses manières ou en comparant les réponses obtenues de différentes personnes.
- Lors des entretiens de groupe, il est préférable de faire une pause (de 10 minutes, par exemple) au bout d'environ 40 minutes pour permettre aux participants de se dégourdir les jambes.
- Les entretiens individuels ne doivent pas durer plus de 45 minutes, et les entretiens collectifs pas plus de deux heures.

Comme dans le cas des enquêtes par questionnaire, on veillera à ce que les résultats des entretiens semi-structurés soient aussi représentatifs que possible de la population bénéficiaire (voir ci-dessus).

Entretiens individuels

Ils ont pour objectif d'évaluer l'impact d'un programme sur certains ménages bénéficiaires. On peut utiliser une liste de contrôle afin d'aborder des questions bien précises, tout en examinant d'autres aspects. Les entretiens individuels permettent d'analyser des cas concrets et jettent un éclairage intéressant sur l'impact des programmes. Toutefois, on veillera à ne tirer de conclusions générales de ces études de cas dans la mesure où les ménages sélectionnés sont réellement représentatifs de la population bénéficiaire.

Analyse et interprétation des données : que faut-il chercher ?

Qu'est-ce que les bénéficiaires font de l'argent distribué ?

Il est relativement facile de répondre à cette question, dès lors que les résultats obtenus sont jugés suffisamment représentatifs de la population bénéficiaire.

Il faut déterminer dans quelle mesure les résultats obtenus attestent que les objectifs spécifiques auxquels le programme avait éventuellement pour but de répondre (satisfaction des besoins alimentaires et non alimentaires essentiels, accès aux services, construction d'abris, par exemple) ont été atteints ou sont en passe de l'être. S'il s'agit d'une situation d'urgence, les fonds distribués ont-ils permis d'éviter le recours à des stratégies d'adaptation néfastes ? S'il s'agit d'un programme de relèvement, quels actifs les bénéficiaires ont-ils achetés avec les fonds reçus ? Ces actifs leur ont-ils permis de se procurer un revenu suffisant ? Les bénéficiaires doivent être invités à donner leur avis sur les effets positifs et négatifs des transferts monétaires.

Suivi des prix et élaboration d'un plan d'urgence

Il faut impérativement rechercher d'éventuels signes d'inflation pour déterminer si la hausse des prix a été provoquée ou aggravée par des transferts monétaires ou se faire une idée de ce que les bénéficiaires peuvent s'acheter avec l'argent reçu.

L'inflation est un des problèmes qui découlent des transferts monétaires visant à répondre aux besoins essentiels des populations. Elle implique que certaines familles ne seront pas en mesure de subvenir à leurs besoins essentiels. Il convient par conséquent de suivre l'évolution du coût de la vie et de préparer des plans d'urgence qui pourront être activés s'il vient à dépasser un certain niveau. Il faut aussi élaborer des scénarios relatifs à l'augmentation probable du coût de la vie et à la hausse maximale acceptable des prix. Le suivi des prix pourra s'effectuer au regard de ces scénarios, de telle sorte que, si les prix dépassent le niveau probable défini dans le premier scénario et s'approchent progressivement du niveau maximal acceptable, le plan d'urgence puisse être immédiatement déclenché.

Quel a été l'impact des transferts monétaires ?

Grâce aux données de base (recueillies pendant une année « normale » ou au démarrage du projet), on peut :

- comparer le montant des transferts monétaires au revenu global des ménages afin de déterminer la part du revenu familial qu'ils représentent ; on pourra ainsi se faire une idée de l'importance des transferts monétaires dans le budget des ménages ;
- déterminer si les sources de revenus ont changé (ces données peuvent être importantes dans le cas de projets de transferts monétaires mis en œuvre à l'appui du relèvement des moyens de subsistance) : la population est-elle maintenant en mesure de tirer des revenus des actifs productifs dans lesquels elle a peut-être investi les fonds ? Ou bien (par exemple) les individus les plus pauvres doivent-ils encore travailler pour les autres ?
- mettre en évidence d'éventuelles modifications de la structure des dépenses. Les bénéficiaires consacrent-ils maintenant plus d'argent à des articles qui ne pouvaient pas acheter auparavant ?
- comparer le volume des actifs (bétail, par exemple) où la superficie des terres que les ménages sont maintenant en mesure de cultiver.

Quel a été l'impact des transferts monétaires sur l'économie locale en général ?

En comparant le montant total des transferts monétaires et le volume global des courants d'échanges, on pourra se faire une idée de l'impact éventuel des transferts monétaires sur l'inflation.

Dans le cas des programmes « argent contre travail », il faut avant toute chose tenir compte du taux d'emploi de main-d'œuvre occasionnelle dans les entreprises locales et déterminer si ces entreprises sont en mesure de recruter suffisamment de travailleurs. Si le taux de rémunération appliqué dans le cadre du programme est jugé largement supérieur aux salaires pratiqués sur le marché officiel du travail, il doit être ajusté en conséquence afin d'éviter tout impact néfaste sur les entreprises locales.

La corruption pose-t-elle problème ?

Le suivi des dépenses effectuées avec les fonds versés peut mettre en évidence d'éventuels cas de corruption et aider à en cerner l'ampleur (par exemple, lorsque les fonds sont remis à des responsables locaux chargés d'établir les listes des bénéficiaires). Le cas s'est déjà présenté, et l'organisation indépendante concernée s'est aussitôt vu confier la responsabilité de l'enregistrement des bénéficiaires.

Communication des résultats

Il ne faut pas perdre de vue que la collecte et l'analyse des données ne sont qu'une des composantes du suivi des programmes. L'essentiel est que les conclusions qui s'en dégagent (les bénéficiaires ont-ils reçu la somme prévue ; qu'en ont-ils fait ; les transferts ont-ils eu des effets négatifs ?) soient intégrées à la gestion du programme, de sorte que les futurs programmes puissent s'en inspirer et que les programmes en cours soient ajustés en conséquence. Le suivi est donc beaucoup plus utile lorsque les informations obtenues peuvent circuler par le biais de voies de communication clairement établies.

Écueils fréquents dans le suivi post-distribution

Problèmes éventuels	Solutions proposées
<p>Les bénéficiaires disent ce qu'ils pensent que l'on attend d'eux lorsqu'on leur demande ce qu'ils ont fait des fonds reçus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Essayer de réduire les risques de distorsion en expliquant clairement dès le début de l'entretien que vous voulez vous faire une idée précise de l'intérêt du programme afin de déterminer si d'autres formes d'aide seraient éventuellement plus utiles à l'avenir. ■ Recouper les informations obtenues dans toute la mesure possible. Par exemple, demander aux négociants s'ils ont observé une hausse du volume du commerce sur le marché considéré, afin de vérifier les dires des bénéficiaires.
<p>Il est parfois très difficile de savoir si l'argent a été consacré à l'achat d'articles « antisociaux », car les gens ne veulent pas en parler.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Interroger d'autres membres de la communauté ou recruter et former aux techniques de suivi des gens de la région connaissant les coutumes locales et capables d'aller au-delà des réponses convenues.

Références bibliographiques

Adams, L. and Harvey, P.

Monitoring and evaluation. Issue Paper 6. Learning from cash responses to the tsunami.

Londres : Overseas Development Institute, 2006.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/cashissue6.pdf>

Gosling, L.

Toolkits — A practical guide to planning, monitoring, evaluation and impact assessment.

Save the Children, 2003.

Disponible à l'adresse : <http://www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/resources/details.jsp?id=594 &group=resources §ion=publication &subsection=details>

Harvey, P.

Cash-based responses in emergencies. HPG Report 24.

Londres : Overseas Development Institute, 2007.

Disponible à l'adresse : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport24.pdf>

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Comment évaluer la sécurité alimentaire ? Guide pratique pour les Sociétés nationales africaines.

Genève : Fédération internationale, 2006.

Seaman, J. et al.

The Household Economy Approach.

Londres : Save the Children, 2000.

Programme alimentaire mondial

Emergency Food Security Assessment Handbook, Conducting semi-structured interviews and discussions.

Rome : PAM, 2005.

Outil pratique 7

Planification des flux financiers

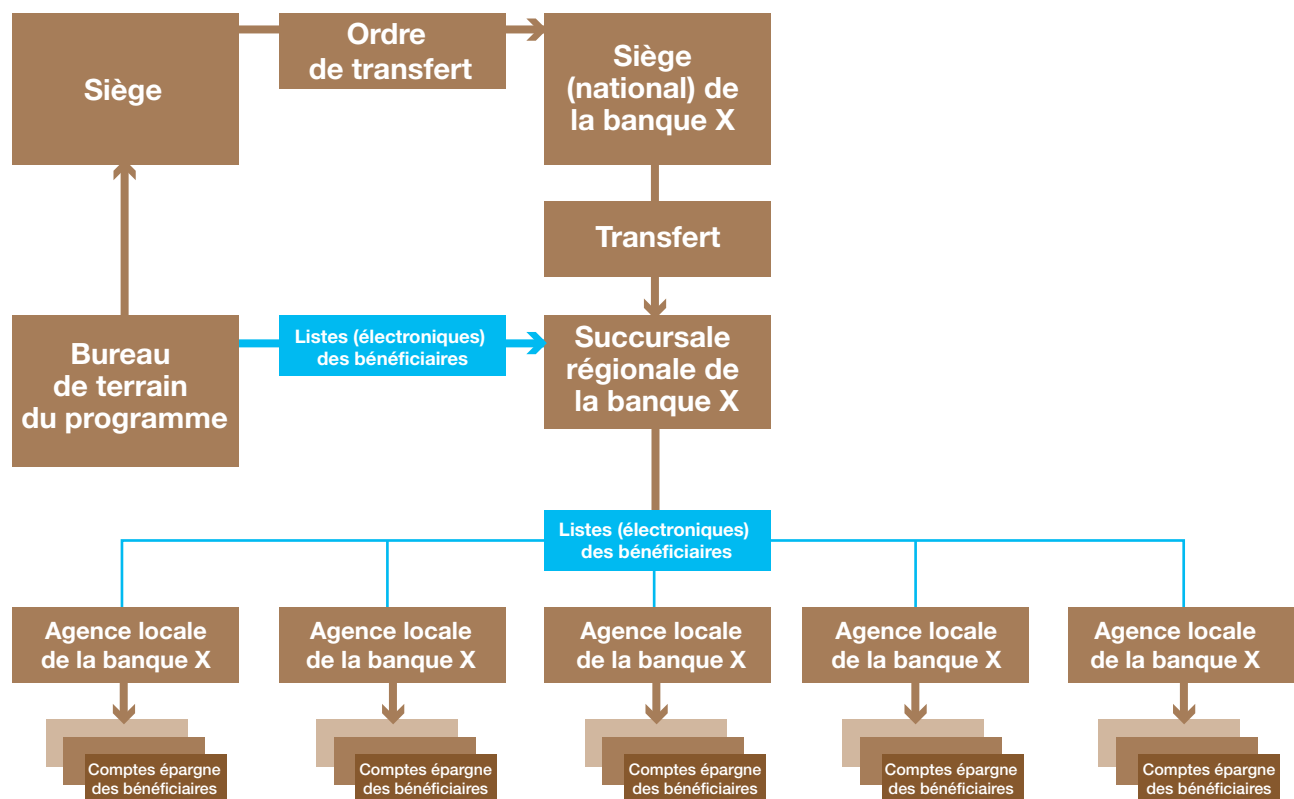
Description

Les transferts monétaires peuvent prendre plus de temps que prévu, en particulier lorsqu'ils comportent des étapes multiples et font intervenir plusieurs institutions financières, ou encore lorsque les fonds doivent être convertis en monnaie locale.

L'Outil pratique 7³² a pour but de faciliter la planification de chacune de ces étapes et le calcul des délais nécessaires pour que les fonds parviennent en toute sécurité jusqu'aux bénéficiaires.

Schéma opérationnel des transferts monétaires

Le schéma opérationnel d'un transfert monétaire est très facile à établir et permet de décrire avec précision les différentes étapes du transfert des fonds. Il tient lieu de liste de contrôle et permet de s'assurer que rien n'a été oublié.



32 Adapté de Rauch et Scheuer (2007).

Transferts monétaires de contrôle

Une fois les différentes étapes du transfert monétaire définies, il peut être utile, si l'on dispose d'assez de temps, de procéder à un transfert monétaire de contrôle avec une petite somme d'argent pour s'assurer que la méthode retenue fonctionne bien.

Le tableau ci-dessous propose un modèle simple permettant d'évaluer le temps nécessaire pour transférer les fonds du siège international de l'organisme d'exécution jusqu'au point de distribution. Il importe, pour des raisons de planification, d'avoir une idée précise des délais moyens de transfert des fonds jusqu'au niveau local (agence bancaire locale ou bureau de poste). De fait, tout retard dans le versement des fonds peut engendrer des frustrations et créer des tensions inutiles qui ne peuvent que gêner la bonne exécution du programme.

Il est donc préférable de procéder à un premier « transfert de contrôle », en transférant une petite somme d'argent depuis le siège jusqu'au point de distribution. On pourra ainsi évaluer les délais nécessaires, mais aussi vérifier (le cas échéant) que la conversion en monnaie locale s'effectue correctement. Les différentes étapes du processus peuvent varier en fonction du contexte. La banque qui interviendra pour les transactions internationales ne sera pas nécessairement celle à laquelle on fera appel dans le cadre du programme de transferts monétaires, notamment si une banque dispose d'un réseau plus efficace d'agences locales dans une région particulière du pays.

Une fois le transfert de contrôle effectué, on peut planifier un « transfert prévisionnel ». Ce dernier s'appuie sur les résultats du transfert de contrôle, et est assorti, à titre de précaution, de mesures pour imprévus supplémentaires. Il doit permettre aux planificateurs des programmes de fixer une date réaliste pour le démarrage des opérations de distribution.

Étape	Calendrier Exécution	Transfert de contrôle		Transfert prévisionnel	
		Du	au	Du	au
1	Commande des fonds au siège	12 février	12 février	3 mars	3 mars
2	Transfert des fonds du siège à la banque nationale X	12 février	13 février	4 mars	4 mars
3	Conversion en monnaie locale	13 février	14 février	5 mars	6 mars
4	Transfert des fonds de la banque nationale X à l'agence régionale X	14 février	17 février	7 mars	10 mars
5	(Optionnel) Transfert de l'antenne régionale X à une autre banque régionale/ un bureau de poste	19 février	20 février	13 mars	14 mars
6	Transfert de l'agence régionale aux agences locales	21 février	21 février	14 mars	14 mars

Références bibliographiques

Rauch, E. and Scheuer, H.

Cash workbook. A user's guide for the preparation and implementation of cash projects.

Berne : Direction du développement et de la coopération (SDC), 2007.

Disponible à l'adresse : http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC_Cash_Workbook

Outil pratique 8

Informations à intégrer aux bases de données

Description



Les bases de données sont des outils très utiles qui facilitent la gestion d'un grand nombre de bénéficiaires ou de série d'informations complexes. La création d'une base de données doit s'effectuer à la lumière de deux considérations majeures :

- Les informations demandées aux bénéficiaires doivent être directement applicables à l'exécution du programme. Il faut éviter de saisir un volume trop important de données ne se rapportant pas directement au programme.
- Le personnel doit justifier de connaissances techniques suffisantes pour utiliser et mettre à jour la base de données. Les bases de données trop complexes ne peuvent plus être utilisées une fois que les membres clés du personnel quittent leur poste.

L'Outil pratique 8 donne des exemples d'informations/données indispensables à la mise en œuvre des différents types de programmes de transferts monétaires (voir au chapitre 6 les informations de base requises pour le suivi et l'évaluation des programmes).

Bases de données des programmes de soutien aux moyens de subsistance

- Profession
- Montant demandé
- Date d'examen de la demande
- Date de l'entretien
- Décision (proposition rejetée/approuvée)
- Copie du plan d'activité
- Copie du contrat
- Échéancier
- Versements déjà effectués au regard du contrat
- Suivi des versements
- Amendements au contrat (lorsqu'il y a plus d'un versement et qu'un contrat énonçant les conditions du versement des fonds a été conclu avec le bénéficiaire).

La base de données doit permettre d'effectuer le suivi des contrats et des versements décaissés sur une période donnée, par rapport aux objectifs visés, et de corriger d'éventuels écarts. Outre le personnel chargé de la gestion du programme, les employés des services financiers et administratifs doivent également avoir accès à la base de données afin d'être en mesure de préparer les versements conformément aux échéances prévues dans le contrat.

Bases de données des programmes de distribution de bons

- Informations relatives aux négociants.
- Contrats conclus avec les négociants.
- Identité des bénéficiaires et numéros des bons qui leur ont été distribués.
- Numéro des bons correspondant à des négociants particuliers.

Bases de données des programmes « argent contre travail »³³

- Nature du programme (déménagement, reconstruction).
- Code du projet.
- Nom du responsable/représentant de la communauté.
- Durée estimée du projet (nombre de jours par semaine x nombre de semaines).
- Montant total des fonds requis (nombre de jours x rémunération journalière x nombre de participants).
- Informations relatives aux travailleurs (nombre d'activités, données ventilées par sexe).
- Personnes autres que les travailleurs qui recevront des fonds.
- Paiements :
 - Noms des chefs d'équipe et nombre de travailleurs sous leur responsabilité (si les salaires sont versés au chef d'équipe. Dans le cas contraire, les noms et coordonnées de tous les bénéficiaires doivent être saisis dans la base de données).
 - Date du premier transfert :
 - Montant total des fonds requis (calculé sur la base du fichier des participants).
 - Montant total versé (calculé sur la base de la liste des bénéficiaires et minoré des sommes non versées à ceux qui ne se sont pas manifestés).
 - Montant total des fonds ramenés dans les locaux de l'organisation.
 - Date du deuxième transfert, etc.

Bases de données des programmes sociaux de transferts monétaires

- Date de la demande
- Décision
- Catégorie de bénéficiaires (raisons de leur admission au bénéfice du programme)
- Date d'adhésion au système public de protection sociale

Références bibliographiques

Overseas Development Institute.

ODI Tsunami Cash Learning Project.

Londres : ODI, 2006

Formulaire d'évaluation

Nous vous serions très reconnaissants de nous faire part de vos observations et de vos commentaires, en prévision de la nouvelle édition des *Lignes directrices sur les programmes de transferts monétaires*, prévue pour 2009.

Pouvez-vous préciser de quelle manière vous utilisez, ou envisagez d'utiliser, ces lignes directrices ?

Selon vous, que manque-t-il dans ces lignes directrices ?

Faudrait-il à votre avis supprimer quelque chose de ces lignes directrices ?

Les lignes directrices vous semblent-elles suffisamment pratiques et faciles à utiliser ?

Avez-vous des observations concernant le contenu des lignes directrices (imprécisions, informations incomplètes, éclaircissements nécessaires) ?

Si vous disposez d'études de cas qui pourraient selon vous enrichir la prochaine édition, veuillez les résumer et indiquer vos coordonnées ci-dessous.

Outre les lignes directrices, quelles sont les outils techniques dont vous pourriez avoir besoin pour mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires ?

Vos coordonnées (facultatif)

Nom : _____

Organisation : _____

Courrier électronique ou numéro de téléphone _____

Merci.

Veillez retourner ce formulaire rempli à l'adresse suivante :

Humanitarian Policy and Partnerships Department

British Red Cross

44 Moorfields

London EC2Y 9AL, UK

Tél. : (44) (0) 207 877 7533

Télécopie : (44) (0) 207 562 2054

Courrier électronique : cash@redcross.org.uk

Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanity

Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des homes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité

Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

Neutralité

Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance

Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat

Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité

Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.



ICRC

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

www.icrc.org



La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge soutient les activités humanitaires des Sociétés nationales parmi les populations vulnérables.

En coordonnant les secours internationaux en cas de catastrophe et en encourageant l'aide au développement, elle vise à prévenir et à atténuer les souffrances humaines.

La Fédération internationale, les Sociétés nationales et le Comité international de la Croix-Rouge constituent, ensemble, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

www.ifrc.org