



TRANSFERTS MONÉTAIRES ET CONFLITS ARMÉS : L'EXPÉRIENCE DU CICR

Remerciements

Le présent rapport a été élaboré par Hugo Slim, Rachel Banfield et Thierno Souleymane Adenhof, de la Cellule politiques humanitaires du CICR, en concertation avec Jo Burton, responsable des programmes de transferts monétaires au sein de l'institution, avec le précieux soutien de leurs collègues de la Division de l'assistance et de la Division des activités de protection, ainsi que des délégations du CICR au Nigéria et au Liban.

TRANSFERTS MONÉTAIRES ET CONFLITS ARMÉS : L'EXPÉRIENCE DU CICR

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	3
Résumé	4
Introduction.....	8
Chapitre 1: Transferts monétaires : un instrument essentiel de l'action humanitaire.....	15
Chapitre 2: Utilisation des transferts monétaires au CICR.....	33
Chapitre 3: Bien utiliser les transferts monétaires lors des conflits.....	47
Chapitre 4: Quel avenir pour l'utilisation des transferts monétaires au CICR?	59
Chapitre 5: Recommandations pour les politiques de transferts monétaires en situation de conflit	67

AVANT-PROPOS

Pour la majorité des personnes dans le monde, l'argent est le principal moyen d'assurer sa survie. Pour celles qui endurent les effets de la guerre, posséder de quoi acheter des produits de première nécessité peut faire la différence entre la vie et la mort. Ce rapport présente les enseignements tirés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à la suite de programmes de transferts monétaires qu'il a mis en place pour répondre à différents besoins dans des contextes variés.

L'expérience du CICR et l'analyse des études universitaires et des politiques existantes présentées dans ce rapport sont sans équivoque : le recours aux transferts monétaires dans le cadre de l'action humanitaire améliore généralement le sort des personnes touchées par un conflit armé. À l'instar de nombreuses autres organisations, le CICR accorde donc une place toujours plus importante à cette forme d'assistance depuis quelques années et est résolu à poursuivre dans cette voie à l'avenir.

L'un des principaux enseignements du rapport est que les aides en espèces constituent souvent, mais pas toujours, le soutien le plus efficace à apporter aux populations confrontées à un conflit armé. Les transferts monétaires offrent de nombreux avantages déjà bien connus et l'expérience du CICR indique que ce constat vaut également pour les situations de conflits armés. Cependant, cette même expérience de l'action humanitaire fondée sur des principes lors de conflits armés montre aussi que tous les contextes ne se prêtent pas aux transferts monétaires et que ceux-ci ne sont pas toujours la solution la plus indiquée, quand bien même il serait possible d'y avoir recours. Il est donc essentiel de mener systématiquement une analyse approfondie des besoins, en collaboration avec les communautés touchées, afin de déterminer quand et pourquoi les aides monétaires constituent une bonne réponse dans un contexte donné ou, au contraire, si elles pourraient être avantageusement remplacées par d'autres solutions pour produire l'impact escompté sur le plan humanitaire.

J'espère que ce rapport trouvera un large public au sein des gouvernements et des organisations partenaires qui appuient l'action du CICR. L'institution dans son ensemble juge très encourageants les avantages que procurent les transferts monétaires et étudie activement des pistes pour étendre encore leur utilisation au sein de son vaste portefeuille d'activités. J'encourage également les nombreuses personnes qui travaillent pour le CICR sur les lignes de front des conflits armés actuels, qu'elles prennent déjà part, ou non, à des programmes de transferts monétaires, à lire ce document. Celui-ci a été élaboré dans un souci de simplicité et offre un aperçu très instructif des travaux menés dans ce domaine par l'institution. Je ne saurais trop vous en recommander la lecture.

Dominik Stillhart
Directeur des opérations du CICR

RÉSUMÉ

Ce rapport présente l'expérience que le CICR a accumulée en mettant en place des transferts monétaires dans des contextes de conflit armé. Fortement encouragée par les avantages évidents que procure cette forme d'aide dans certaines situations, l'institution a multiplié les programmes de versements en espèces et de distributions de bons au cours des dernières années. Si elle est convaincue de leur intérêt, elle n'en demeure pas moins réaliste quant aux conditions dans lesquelles ils peuvent être mis en œuvre. Son expérience directe et les données factuelles montrent que les aides monétaires constituent un outil essentiel de l'action humanitaire lors d'un conflit armé et qu'elles représentent un atout précieux pour répondre aux nombreux besoins des personnes confrontées à ces épreuves.

On trouvera dans les chapitres suivants des exemples issus de nos activités au Yémen, au Nigéria, au Soudan du Sud, au Liban et en Ukraine, entre autres. Leur analyse corrobore les constats positifs auxquels ont abouti d'autres études universitaires et de politiques existantes citées dans le présent document. Celui-ci a pour finalité de partager certains des enseignements tirés par l'institution au sujet des programmes de transferts monétaires mis en œuvre dans des contextes de conflit armés mais aussi d'éclairer et d'influencer le débat général sur les orientations à donner aux aides monétaires, notamment en ce qui concerne leur utilisation dans le cadre d'une action humanitaire fondée sur des principes lors des conflits armés.

MÉTHODOLOGIE

Le présent document suit une méthodologie qualitative fondée sur des données primaires et secondaires recueillies à travers :

- l'analyse des données probantes, examens et rapports sur les transferts monétaires mis en œuvre par le CICR et d'autres acteurs humanitaires ;
- des entretiens avec des informateurs clés au sein du personnel du CICR. Ces entretiens visaient à recueillir l'avis de ces collaborateurs, leur expérience ainsi que leurs perceptions concernant les transferts monétaires mis en place dans le cadre d'opérations du CICR ;
- deux études de cas sur des contextes de conflit et de crise prolongée : le Nigéria et le Liban. Ces études examinent des programmes de sécurité économique du CICR dans le cadre desquels des aides monétaires ont été distribuées. Elles incluent des entretiens avec des bénéficiaires de ces aides et des informateurs clés au sein du personnel du CICR.

AVANTAGES DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Il est notoire que les transferts monétaires offrent de nombreux avantages importants. Au travers de ses programmes, le CICR a démontré que ce constat vaut aussi pour les situations de conflit armé, puisque les aides monétaires contribuent à préserver la dignité des bénéficiaires, favorisent leur autonomisation et leur laissent davantage de liberté de choix quant aux besoins à couvrir en priorité pour assurer leur survie et leur relèvement. Par ailleurs, elles peuvent offrir une plus grande souplesse opérationnelle et ont des effets multiplicateurs sur les plans social et économique qui vont au-delà de leur objectif premier. Enfin, elles peuvent également permettre aux bénéficiaires d'accéder pour la première fois à des services financiers, de conserver ou de retrouver l'accès à de tels services malgré les perturbations occasionnées par un conflit.

TEMPÉRER LA « RUÉE VERS LES TRANSFERTS MONÉTAIRES »

L'expérience du CICR incite à la prudence. De fortes pressions, visant notamment à maximiser le rapport coût-efficacité, peuvent inciter à mettre en place des versements en espèces ou des distributions de bons sans procéder à une évaluation approfondie du contexte ; or, cette attitude peut placer les organisations humanitaires dans une situation délicate. À trop vouloir soumettre l'attribution d'un soutien financier à des cibles d'intrants et de produits (autrement dit, l'échelle des transferts monétaires), plutôt qu'à des cibles de résultat (l'impact du programme sur le plan humanitaire), le risque est de détourner artificiellement l'action humanitaire vers des environnements propices aux transferts monétaires, là où une analyse impartiale et fondée sur les besoins aurait été nécessaire. Ainsi, les communautés vulnérables qui vivent dans des zones où les transferts monétaires ne sont pas réalisables ou ne constituent pas la solution la plus indiquée risquent d'être laissées de côté ou de bénéficier d'une forme d'aide qui ne leur convient pas.

Ce rapport propose **deux grands principes à respecter concernant la mise en place des transferts monétaires en situation de conflit armé** :

Tout d'abord, bien qu'ils constituent *souvent* la meilleure solution, les transferts monétaires *ne sont pas une solution miracle applicable à toutes les situations*. Ils ne sont pas non plus la seule forme de soutien dont les populations peuvent avoir besoin. L'aide en nature, les investissements massifs dans les infrastructures et les services, ainsi qu'un dialogue étroit avec les personnes vulnérables, notamment pour s'assurer qu'elles bénéficient de la protection que les lois applicables leur confèrent, demeurent vitaux dans certaines situations de conflit armé. Le CICR opère souvent là où d'autres renoncent à aller. Il peut s'agir de zones dans lesquelles les marchés, les infrastructures ou les services sont très limités, ou encore de lieux difficiles d'accès où la situation militaire est extrêmement volatile et l'accès aux communautés touchées est sporadique, laissant peu de marge de manœuvre pour le suivi et l'évaluation. Les transferts monétaires ne sont pas toujours faisables dans ce genre de situations et le CICR estime parfois préférable d'éviter les versements en espèces et les distributions de bons, au profit d'autres formes d'assistance.

Deuxièmement, le « tout transfert monétaire » n'est pas forcément une réussite en soi. En effet, ces programmes constituent un outil et non pas un résultat de l'action humanitaire. Autrement dit, ils peuvent s'avérer particulièrement efficaces pour obtenir des résultats sur les plans de la prévention, de la protection et de l'assistance, par exemple en renforçant la sécurité alimentaire et l'accès à des services essentiels, à la santé ou à l'éducation, ainsi qu'en contribuant à la sécurité et au maintien des activités commerciales. En outre, ils peuvent aider à préserver ou rétablir les liens familiaux. Cependant, si l'on souhaite qu'ils répondent de façon optimale aux besoins des communautés dans un contexte donné, ils doivent être mis en œuvre de façon stratégique et répondre à des objectifs humanitaires clairement définis. Or, pour cela, il ne suffit pas qu'un environnement se prête aux transferts monétaires ; encore faut-il que cette forme d'aide soit judicieuse au regard du contexte en question.

Ce rapport identifie aussi **plusieurs sortes de risques** :

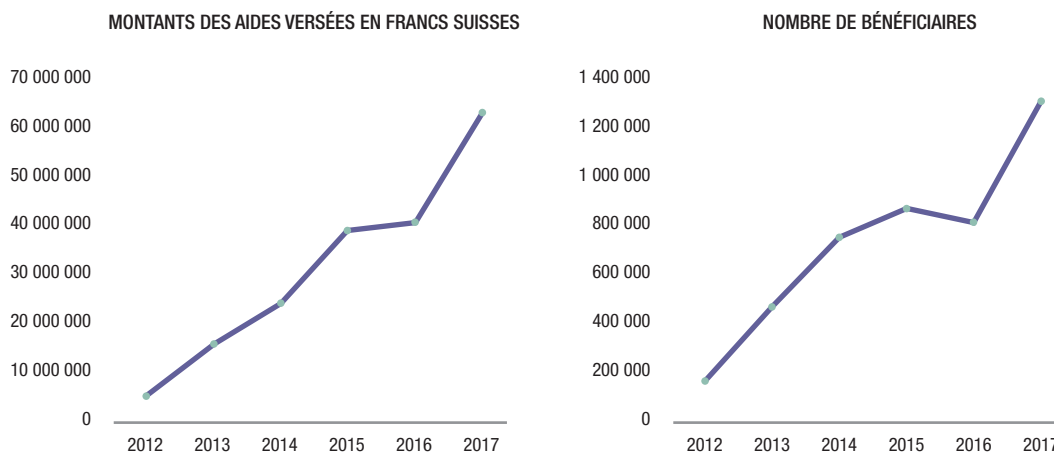
Le recours aux transferts monétaires pose des risques similaires à ceux qui pèsent sur l'aide en nature – la déstabilisation des marchés, le suivi des responsabilités, les tensions sociales, les problèmes de protection¹ –, qu'il convient de gérer avec professionnalisme, comme pour tout autre programme humanitaire. La participation de

¹ Dans le contexte du CICR, la « protection » désigne des activités menées par des équipes ou des collaborateurs pour s'assurer que les autorités et d'autres entités respectent leurs obligations et les droits des individus, afin de préserver la sécurité, l'intégrité physique et la dignité des personnes touchées par un conflit armé et d'autres situations de violence.

prestataires de services financiers dans ces programmes peut induire des risques spécifiques en matière de protection des données ; par ailleurs, il n'est pas envisageable que le CICR fasse appel à un prestataire unique, compte tenu de l'importance fondamentale des principes de neutralité et d'indépendance pour son mode de fonctionnement.

VOIE À SUIVRE POUR LE CICR

Au cours des cinq dernières années, le nombre de personnes ayant bénéficié d'une assistance du CICR sous forme de transferts monétaires a bondi de 600%. En 2012, l'institution avait distribué pour 6 millions de francs suisses en bons et en espèces au profit de 190 000 personnes. Fin 2017, quelque 63,4 millions de francs suisses avaient été distribués à près de 1,4 million de personnes dans plus de 35 pays. Dans les années à venir, nous aurons recours à cette forme d'aide chaque fois que nous estimerons qu'il s'agit de la meilleure solution et nous nous efforcerons donc d'en maximiser les avantages sur le plan humanitaire. En 2018, le budget affecté aux transferts monétaires pour notre seule Unité sécurité économique est proche de 80 millions de francs suisses, soit 10% du budget global affecté aux activités d'assistance. Il s'agit d'un aspect important de nos engagements au titre du *Grand Bargain* (pacte relatif au financement de l'action humanitaire).



La majorité des transferts monétaires mis en place par le CICR visent jusqu'à présent à renforcer la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des bénéficiaires. À l'avenir, l'institution compte développer leur utilisation dans d'autres domaines tels que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, l'énergie, la santé et la protection. Elle continuera de renforcer sa propre capacité à optimiser les transferts monétaires, tout en collaborant étroitement avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (collectivement, le Mouvement), pour développer l'expertise et le champ d'action de l'ensemble du Mouvement dans ce domaine.

RECOMMANDATIONS POUR LES POLITIQUES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

Sur la base de l'expérience acquise par le CICR, telle qu'elle est analysée et présentée dans ce rapport, nous avons formulé six recommandations principales qui sont appelées à orienter l'élaboration des programmes de transferts monétaires au sein de l'institution. Par ailleurs, nous exhortons les autres parties prenantes à s'appuyer aussi sur ces recommandations lorsqu'elles opèrent dans des contextes de conflit armé.

- 1. Les organisations humanitaires doivent continuer de prendre en compte la nature spécifique des conflits armés pour élaborer leurs politiques de transferts monétaires.** Il serait faux de présumer que des politiques et des pratiques imaginées et adoptées pour des catastrophes naturelles, des activités de développement ou la reconstruction d'après-conflit peuvent être transposées telles quelles à des transferts monétaires à vocation humanitaire lors d'un conflit armé.
- 2. Bien que nécessaires, les transferts monétaires ne suffisent pas à subvenir aux besoins des personnes touchées par des conflits armés et il convient d'évaluer attentivement et stratégiquement s'ils constituent une solution appropriée pour les populations dans un contexte donné.** Ces programmes aident grandement à la survie et au relèvement des populations touchées, contribuent souvent à préserver la dignité des bénéficiaires de l'assistance et ont aussi d'autres effets multiplicateurs importants – mais les populations peuvent avoir de bonnes raisons de préférer d'autres formes d'aide. Ces préférences doivent être respectées et étudiées.
- 3. Autant que possible, les populations doivent être associées aux décisions sur le choix de l'aide à apporter et être soigneusement consultées à mesure que les conditions évoluent au cours du conflit.** L'élaboration des politiques opérationnelles en matière de transferts monétaires ne doit pas être trop technocratique ni influencée par des cibles relatives à la couverture des aides en espèces. Une bonne politique consisterait à déterminer si une zone ou une communauté donnée se prête aux transferts monétaires, et si ceux-ci constituent une option judicieuse dans le contexte en question, au vu des conditions de sécurité et de protection qui prévalent, des préférences de la communauté et de l'efficacité globale de ces programmes.
- 4. En général, les transferts monétaires sont les plus efficaces lorsqu'ils accompagnent d'autres formes d'action et de coopération humanitaires.** La distribution d'espèces ne remplace pas la nécessité d'accéder physiquement aux communautés vulnérables, ni les efforts menés plus largement pour s'assurer que ces communautés bénéficient de la protection que leur confère le droit applicable. Elle doit également s'adosser à d'importants investissements destinés à maintenir et à renforcer les infrastructures et les services essentiels en matière de santé, d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'électricité, dont le rôle est tout aussi vital pour satisfaire les besoins des populations.
- 5. Il convient de conserver une certaine souplesse opérationnelle et la capacité à alterner les formes d'assistance lors d'un conflit armé – surtout lors des conflits de longue durée.** Les conditions peuvent être extrêmement instables et imprévisibles au cours d'un conflit armé, ce qui signifie que la pertinence des transferts monétaires peut évoluer rapidement dans le temps, ainsi que d'une zone et d'une communauté à l'autre.
- 6. Les principes d'impartialité et de neutralité doivent guider l'évaluation du bien-fondé des transferts monétaires et leur mise en œuvre dans toutes les situations de conflit armé; ils doivent en outre être intégrés aux services financiers utilisés.** Les transferts monétaires doivent être guidés par des principes, comme n'importe quelle autre forme d'action humanitaire. Par ailleurs, ils ne doivent pas être subordonnés à des considérations politiques, ni accaparés par des prestataires de services financiers affiliés à une partie au conflit en particulier.

INTRODUCTION

Les transferts monétaires constituent l'une des innovations les plus marquantes de la dernière décennie en matière d'action humanitaire. À l'origine relégués à la marge, voire envisagés avec méfiance, des organisations humanitaires de toutes tailles en ont fait leur modèle de programme par défaut pour répondre à nombre de crises dans le monde entier. En 2016, 2,8 milliards de dollars US d'aide humanitaire ont été distribués sous forme de transferts monétaires², soit un bond de 40 % par rapport à l'année 2015. Cette évolution bouleverse la façon d'aborder l'aide humanitaire.

Les transferts monétaires constituent l'une des innovations les plus marquantes de la dernière décennie en matière d'action humanitaire.

Les transferts monétaires sont employés dans l'action humanitaire depuis toujours. En 1871, déjà, la Croix-Rouge américaine y a eu recours pour aider des soldats blessés au cours de la guerre franco-prussienne à monter des projets de micro-entreprises³. Jusqu'à il y a peu, cependant, leur utilisation restait marginale. Soit ils étaient soumis à une obligation de travailler, dans le cadre des programmes « argent contre travail », soit ils étaient mal vus par une communauté humanitaire paternaliste et peu encline à se fier aux bénéficiaires pour faire bon usage des espèces qu'on leur remet-

trait. Il existait également des craintes, par ailleurs fort légitimes, que la distribution d'espèces pourrait exposer des personnes déjà vulnérables, ainsi que les humanitaires chargés de transporter les fonds, à des risques accrus de vols et de violences.

CINQ RAISONS À L'ÉLARGISSEMENT DE L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Les dix dernières années ont assisté à un véritable changement de paradigme. D'abord, parce que des preuves factuelles, toujours plus nombreuses, sur l'efficacité des transferts monétaires sont venues confirmer que les bénéficiaires pouvaient recevoir des sommes d'argent en toute sécurité et les utiliser à bon escient. Ensuite, parce que cinq tendances ont convergé pour donner aux aides monétaires un essor sans précédent :

- sur le plan opérationnel, l'adoption d'une approche consistant à « permettre aux personnes et aux sociétés d'aller de l'avant », plutôt que de simplement « apporter de l'aide », a peu à peu modifié les politiques humanitaires en donnant une importance accrue aux acteurs et aux services locaux, ainsi qu'à l'économie locale. Les personnes touchées par les crises sont davantage respectées en tant qu'acteurs de leur survie et de leur relèvement. Parallèlement à cette évolution des politiques, il est aujourd'hui jugé plus pertinent d'encourager le commerce local et de « préserver les moyens d'existence pour mieux sauver des vies ». On considère donc que les transferts monétaires permettent de faire d'une pierre deux coups : d'une part, l'aide est plus « individualisée » et donne davantage d'autonomie aux bénéficiaires, d'autre part, elle leur apporte des ressources productives qui viennent ensuite enrichir leur environnement économique.
- À travers la démocratisation des téléphones portables, des cartes bancaires et des distributeurs automatiques de billets, la technologie numérique a permis de faciliter, d'accélérer et de sécuriser la distribution d'argent à grande échelle.

² CaLP et Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP et Accenture, Londres, février 2018, p. 5.

³ Moorhead, C, *Dunant's Dream: War, Switzerland and the Red Cross*, Harper Collins, Londres, 1998, p. 91.

- La nécessité d'élaborer « à distance » des programmes complexes pour de nombreuses zones difficiles d'accès signifie que les organisations humanitaires ont dû trouver des moyens pour atteindre les personnes autrement qu'à travers une présence physique régulière sur le terrain. Les transferts d'argent électroniques se sont souvent révélés d'une aide précieuse à cet égard.
- La multiplication des conflits en milieu urbain dans des pays à revenu intermédiaire, au Moyen-Orient et ailleurs dans le monde, implique de mener des actions humanitaires à grande échelle dans des économies modernes, où les marchés sont solides et où les services bancaires, la technologie numérique ainsi que la pénétration des téléphones portables sont déjà très développés.
- Au cours des dernières décennies, des programmes de développement internationaux ont entrepris de distribuer des espèces en ayant recours à des pratiques de microfinance. Les transferts monétaires ont été utilisés pour la première fois au XIXe siècle dans le cadre de programmes de parrainage d'enfants et de familles. Au cours des trente dernières années, les initiatives de ce type ont essaimé en Asie du Sud et en Afrique grâce à de vastes réseaux de coopératives de crédit et d'institutions de microfinancement destinées à soutenir la lutte contre la pauvreté⁴. Inspirés par les réussites de ces initiatives, les gouvernements et les donateurs ont commencé à voir dans les modèles de microfinance une option crédible à mettre en œuvre lors des conflits plus instables et généralement prolongés qui ont éclaté ces dernières années.

Le secteur humanitaire s'est montré plus frileux à l'égard des transferts monétaires à grande échelle. Ceux-ci ont été timidement intégrés dans les programmes humanitaires au travers de subventions et de prêts aux communautés victimes de sécheresses et de catastrophes naturelles dans les années 1970 et 1980. Le CICR a commencé à mettre en place des interventions monétaires sous la forme qu'on leur connaît aujourd'hui au début des années 2000, époque à laquelle des espèces étaient distribuées dans le cadre d'initiatives micro-économiques en Serbie et de programmes « argent contre travail » en Afghanistan⁵. C'est le tsunami qui a frappé l'Asie en 2004 qui a provoqué un véritable changement d'échelle. Dans le sillage de cette tragédie, le Cash Learning Partnership (CaLP) a été créé par Save the Children UK, Oxfam GB, la Croix-Rouge britannique, Mercy Corps et Concern pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de programmes d'aide fondés sur la distribution de bons ou d'espèces. CaLP est aujourd'hui la référence mondiale en matière de transferts monétaires et rassemble une communauté de pratique composée de 150 organisations et de 5 000 personnes dans le monde entier⁶.

Au sein du Mouvement, les Sociétés nationales du Royaume-Uni, du Kenya, des États-Unis, du Canada, des Philippines et de la Turquie ont ouvert la voie au développement des transferts monétaires. En outre, le Mouvement s'est doté d'un Groupe de travail de pairs sur les transferts monétaires, dont le rôle est de coordonner ces programmes et de définir les normes y afférentes.

La Somalie a toujours fait figure de « laboratoire » concernant le recours aux transferts monétaires lors de conflits armés. Non seulement ces aides y sont utilisées de longue date pour atténuer les effets de la crise prolongée qui affecte le pays, mais c'est aussi là qu'elles ont été mises en œuvre à grande échelle pour la première fois dans un contexte de conflit armé : dans une ultime tentative pour éviter la terrible famine de 2011, elles ont été placées au centre du dispositif humanitaire déployé dans le sud et le centre du pays. Un montant total de 740 millions de dollars US a ainsi été distribué à 1,5 million

4 Copestake, J *et al*, *Towards a Plural History of Microfinance*, Centre d'études pour le développement, Université de Bath, document de travail 40 – <http://www.bath.ac.uk/cds/publications/bpd40.pdf>

5 CICR, *EcoSec Transfer Programming Report 2012–2016*, CICR, p. 1.

6 Voir le site CaLP à l'adresse suivante : <http://www.cashlearning.org/about-us/overview>

de personnes, ainsi qu'à de nombreux petits commerces, pendant plusieurs mois d'affilée entre 2011 et 2012. Cette opération a été menée conjointement par quinze ONG nationales et internationales, sous la coordination de l'UNICEF et grâce au soutien financier de plusieurs gouvernements, dont les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la Norvège, l'Irlande et la Suisse, ainsi que la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO)⁷. Depuis, le CICR n'a cessé de recourir aux transferts monétaires pour aider la population somalienne à couvrir ses besoins de base, atteignant un pic en 2017, lorsque l'institution a distribué plus de 19 millions de francs suisses à quelque 580 000 personnes, notamment dans le cadre d'une opération visant à faire face aux conséquences d'une grave sécheresse.

LES TRANSFERTS MONÉTAIRES ET LE *GRAND BARGAIN*

L'importance des transferts monétaires pour l'action humanitaire a reçu une reconnaissance officielle dans le *Grand Bargain*, un pacte destiné à améliorer l'efficacité des politiques et des pratiques humanitaires, signé par plusieurs États donateurs et organisations humanitaires en 2016. Au titre du troisième engagement de ce pacte, les signataires s'obligent à ce qui suit :

1. *accroître le recours systématique aux aides en espèces, parallèlement à d'autres moyens, y compris l'aide en nature, la prestation de services (tels que ceux destinés à améliorer la santé et l'alimentation) et les distributions de bons, ainsi que mettre en place des indicateurs pour en mesurer l'augmentation et les résultats;*
2. *investir dans de nouveaux modèles de mise en œuvre susceptibles d'être déployés à plus grande échelle tout en identifiant les meilleures pratiques et en atténuant les risques propres à chaque contexte, ainsi que mettre en place des indicateurs pour en suivre l'évolution;*
3. *constituer une base de données factuelles afin d'évaluer les coûts, les avantages, les effets et les risques liés aux aides en espèces (y compris en matière de protection), au regard de l'aide en nature, de la fourniture de services et des distributions de bons, ainsi que d'une utilisation combinée de ces dernières;*
4. *collaborer, partager des informations et élaborer des normes et des lignes directrices au sujet des aides en espèces afin de mieux en comprendre les risques et les avantages;*
5. *garantir la mise en place de mécanismes de coordination, de mise en œuvre, ainsi que de suivi et d'évaluation, pour les transferts monétaires;*
6. *s'attacher à intensifier l'utilisation des programmes d'aides en espèces au-delà des faibles niveaux actuels, lorsque cela est approprié. Des organisations et bailleurs de fonds pourront envisager d'établir des cibles à cet effet⁸.*

Les efforts déployés pour donner suite aux engagements pris dans le cadre du *Grand Bargain* ont mis au jour un certain nombre de domaines clés qui doivent être définis et étudiés plus en détail. Cela inclut la nécessité de garantir une meilleure coordination des aides en espèces et une plus grande harmonisation des approches des donateurs à l'égard des aides monétaires à visées humanitaires ; la nécessité d'évaluer systématiquement l'optimisation des ressources, les rapports coût-efficacité et coût-efficience des transferts monétaires ; ainsi que la nécessité de réaliser une analyse exhaustive des risques liés aux versements en espèces et aux distributions de bons qui aille au-delà des risques purement fiduciaires.

7 UNICEF, *Final Evaluation of the Unconditional Cash and Voucher Response to the 2011-2012 Crisis in Southern and Central Somalia*, Humanitarian Outcomes, UNICEF, Nairobi, 2013, pp. 5-6 – https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Somalia_2013-002_Humanitarian_Outcomes_Somalia_Cash_and_Voucher_Evaluation_Full_Report.pdf

8 *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, Istanbul, Turquie, 23 mai 2016, p. 6 – https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf

Une nouvelle piste prometteuse réside dans les passerelles pouvant exister entre transferts monétaires à but humanitaire et systèmes de protection sociale existants, notamment dans les contextes de crise prolongée. Par exemple, en réponse à la crise des réfugiés syriens, des transferts monétaires réguliers ont été mis en place pour aider les personnes réfugiées dans les pays hôtes voisins à subvenir à leurs besoins essentiels dans le cadre de programmes s'étendant sur plusieurs mois, voire sur plusieurs années. Avec le temps, ces aides humanitaires en sont venues à ressembler à s'y méprendre à des programmes de protection sociale – traditionnellement du ressort des gouvernements – destinés à lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité en améliorant la capacité des populations à gérer les risques économiques et sociaux. À l'issue de la récente Conférence internationale sur la protection sociale dans des contextes de fragilité et de déplacements forcés, il a été recommandé d'encourager l'alignement de l'action humanitaire, et plus particulièrement les transferts monétaires destinés à répondre aux besoins essentiels, sur les systèmes existants, et de tirer parti de ces activités pour maintenir ou améliorer les systèmes de protection sociale en place, ainsi que pour susciter l'investissement dans le développement des structures d'assistance sociale ou des filets de sécurité naissants⁹.

POSITION DU MOUVEMENT À L'ÉGARD DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Le Mouvement reconnaît le bien-fondé des transferts monétaires et intensifie ses activités dans ce domaine lorsque cela est approprié. Dans un document conjoint sur le *Grand Bargain*, il s'engage à : augmenter de façon marquée le recours aux programmes fondés sur les transferts monétaires d'ici 2020, quand et où le contexte y est favorable, y compris dans le cadre de programmes de relèvement et de renforcement de la résilience ou de programmes de réadaptation. Il favorisera les meilleures pratiques au travers d'outils standard, de formations poussées ainsi que du partage d'expériences, et coordonnera ses opérations et sa stratégie avec d'autres acteurs humanitaires pour apporter une réponse cohérente, stimuler le partage des informations et renforcer la responsabilité à l'égard des populations touchées¹⁰.

Ce document cite des exemples réussis de transferts monétaires mis en place pour soutenir des patients infectés par le virus Ébola au Libéria et des communautés touchées par des conflits en Somalie et au Nigéria¹¹.

TEMPÉRER LA « RUÉE VERS LES TRANSFERTS MONÉTAIRES »

Aujourd'hui, le risque réside dans le fait que l'ensemble du secteur humanitaire « se rue » sur les transferts monétaires. Certaines organisations ont désormais le réflexe de les envisager pour tous leurs programmes humanitaires, ou presque. Il ne s'agit plus de savoir s'ils constituent la meilleure réponse possible, mais quand ils seront mis en place, comme s'ils étaient la panacée de l'action humanitaire¹². Cette incitation systématique à recourir aux transferts monétaires peut néanmoins occulter deux grandes vérités, comme le démontre l'expérience du CICR.

La première vérité est que les transferts monétaires sont *souvent* la meilleure solution, mais pas *toujours*. Dans certaines situations de conflit, d'autres activités et d'autres produits humanitaires sont, et pour de bonnes raisons, plus judicieux sur le plan opérationnel et privilégiés par les personnes touchées. L'expérience du CICR montre clai-

9 <http://sp-fragility-displacement.onetec.eu/docs/OUTCOME%20DOCUMENT%20.pdf>
http://sp-fragility-displacement.onetec.eu/docs/FINAL_CONFERENCE_REPORT.pdf

10 Fédération internationale/CICR, *Joint International Red Cross and Red Crescent Movement Paper on the Grand Bargain*, 2016, p. 3 – http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201605/Grand_Bargain_RCMov_Paper-vf.pdf

11 *Ibid.*, p. 7.

12 ODI, *Doing Cash Differently: How cash transfers can transform humanitarian aid*, Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers, ODI, septembre 2015, p. 6, p. 23 – <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9828.pdf>

rement que les transferts monétaires peuvent changer la donne sur le terrain, mais pas dans toutes les situations.

La deuxième vérité est que les transferts monétaires constituent un moyen ou un outil parmi d'autres de l'action humanitaire, que l'on choisit pour atteindre des objectifs plus larges en matière d'assistance et de protection sur les plans de la sécurité alimentaire, du logement, de la santé, de la scolarisation, du maintien des activités commerciales, des visites des familles aux détenus ou du rétablissement des liens familiaux. Les transferts monétaires ne sont pas une fin en soi. Le mérite des organisations humanitaires n'est pas de « mettre en place des transferts monétaires », mais d'obtenir des

La première vérité est que les transferts monétaires sont souvent la meilleure solution, mais pas toujours.

résultats spécifiques sur le plan humanitaire grâce à eux. En somme, il serait erroné de parler de « programmes de transferts monétaires » et plus juste de parler de l'utilisation de transferts monétaires et de distributions de bons dans le cadre de programmes de santé, de protection, de soutien à l'alimentation ou aux moyens d'existence.

Les transferts monétaires sont un moyen d'action humanitaire et non pas un objectif ou un résultat. L'importance qui est donnée actuellement aux objectifs relatifs aux volumes des transferts monétaires risque de faire croire aux organisations que les transferts monétaires sont automatiquement une bonne chose en soi – une fin plutôt qu'un moyen – et de les convaincre qu'ils peuvent être utilisés en toutes circonstances. Cependant, les transferts monétaires n'ont de valeur que s'ils permettent d'atteindre des objectifs humanitaires plus vastes. Il est illusoire de fixer des cibles à l'échelle mondiale pour un intrant tel que des versements en espèces ou des distributions de bons, alors que les besoins et les objectifs futurs ne sont pas encore connus.

Ce rapport insiste sur ces deux points et tire plusieurs autres conclusions de l'expérience du CICR dans le domaine des transferts monétaires. Le premier chapitre illustre en quoi ils sont si utiles à l'action humanitaire, en s'appuyant sur plusieurs exemples tirés de l'expérience de l'institution. Le deuxième chapitre s'attaque au cœur de la question en montrant dans quels cas ils sont recommandés et dans quels cas ils ne le sont pas. Le troisième chapitre examine de façon plus approfondie les dynamiques spécifiques à l'utilisation des transferts monétaires lors des conflits armés, et étudie la question de leur efficacité et de l'optimisation de leur coût. Enfin, le quatrième chapitre aborde les domaines d'activité dans lesquels le CICR vise à amplifier l'utilisation des transferts monétaires à l'avenir.

DÉFINITION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES AU CICR

Le CICR met en œuvre des transferts monétaires conformément à une définition spécifique, telle qu'énoncée ci-après. Cette définition – qui va dans le sens de celle adoptée par CaLP et d'autres acteurs en matière d'aide monétaire – met l'accent sur la distribution directe d'argent ou de bons aux personnes, aux familles et aux communautés qui en ont besoin. Elle ne tient pas compte des sommes versées plus largement aux partenaires comme les Sociétés nationales et les grandes entreprises, ni des compléments de salaire payés aux employés des autorités avec lesquelles nous travaillons. Sont également exclus les transferts de fonds et la microfinance (bien que les institutions de microfinance puissent être utilisées pour les versements). Ce terme est interchangeable avec « interventions monétaires » et « aide monétaire ».

Un « transfert monétaire » désigne la distribution d'espèces et/ou de bons à des bénéficiaires, qu'il s'agisse de particuliers, de ménages ou de communautés, pour que ceux-ci puissent se procurer les biens et les services dont ils ont besoin.



CHAPITRE 1

TRANSFERTS MONÉTAIRES : UN INSTRUMENT ESSENTIEL DE L'ACTION HUMANITAIRE

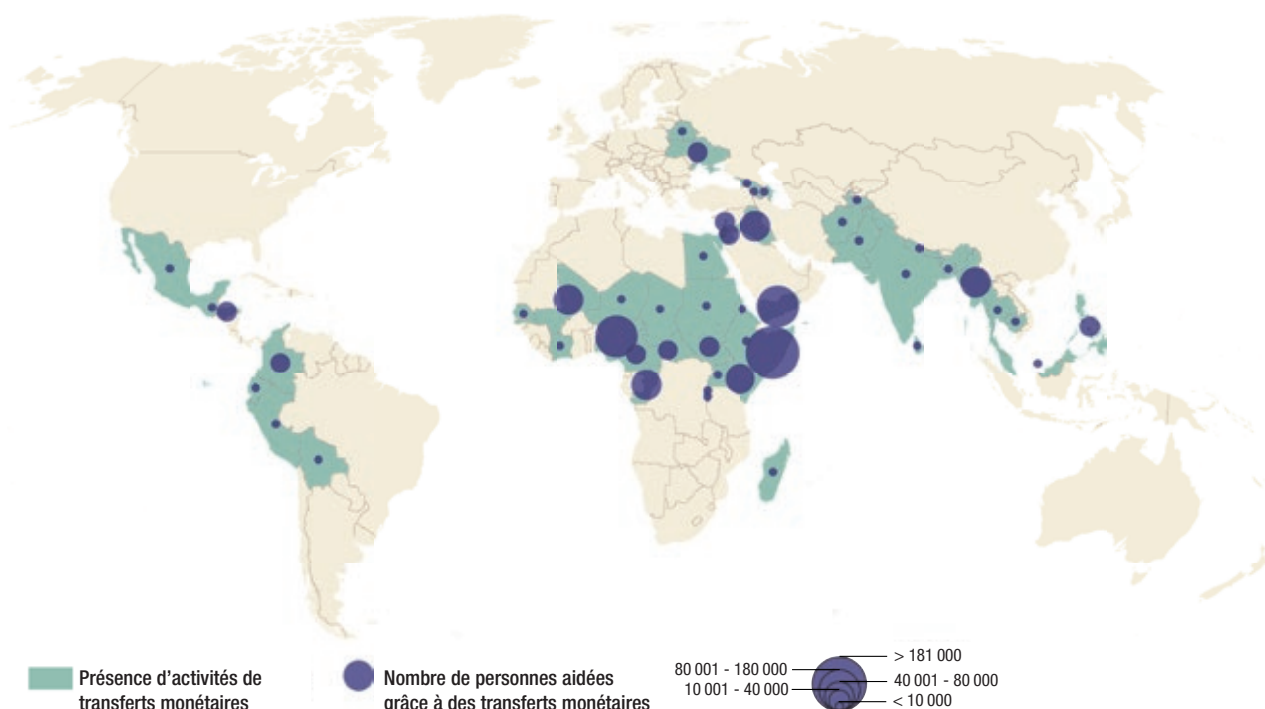
Partout dans le monde, il est généralement indispensable de posséder de l'argent pour se procurer des biens et des services. Cela reste vrai lors d'une situation d'urgence. Avoir en sa possession des espèces ou des bons – sous forme papier ou électronique – peut faire la différence entre la vie et la mort pour des personnes touchées par un conflit armé.

Le CICR porte un grand intérêt aux transferts monétaires et a renforcé son investissement dans ce domaine, en augmentant de 600% le nombre de personnes aidées grâce à ces programmes au cours des 5 dernières années. En 2012, l'institution effectuait

*Avoir en sa possession
des espèces ou des bons peut faire
la différence entre la vie et la mort
pour des personnes touchées
par un conflit armé.*

des transferts monétaires au profit de 190 000 personnes dans une vingtaine de pays. Fin 2017, ces aides atteignaient près de 1,4 million de personnes dans plus de 35 pays. Dans l'intervalle, le CICR a plus que décuplé son investissement, faisant passer de 6 à 63,4 millions de francs suisses le montant des aides versées en espèces et sous forme de bons. En Jordanie, en Somalie, au Liban, ainsi qu'en Israël et dans les territoires occupés, plus de 50% des coûts directs¹³ engagés par l'Unité sécurité économique du CICR, dont l'activité consiste essentiellement à apporter de l'aide d'urgence et un soutien aux moyens d'existence, étaient imputables à la distribution d'espèces et de bons.

Programmes de transferts monétaires menés par le CICR en 2017, par nombre de personnes aidées



Les frontières, noms et désignations de pays utilisés dans ce rapport ne sont pas l'expression d'une position officielle ou politique du CICR, et sont sans préjudice des revendications de souveraineté sur les territoires mentionnés.

¹³ Les coûts directs incluent les dépenses imputées directement à la réalisation des objectifs, par exemple un objectif en matière de sécurité économique ou de santé.

Les transferts humanitaires sont aujourd'hui largement reconnus pour leur utilité lors des opérations humanitaires. Il s'agit d'une évolution très positive qui vient récompenser des années de plaidoyer menées par de nombreuses organisations.

Les données issues d'expériences préalables menées dans une multitude de contextes démontrent que les transferts monétaires peuvent être mis en œuvre avec succès même dans des environnements instables où les conditions de sécurité sont précaires. De fait, un rapport publié en 2017 sous les auspices du département du Développement international du Royaume-Uni (DFID), qui résumait les données factuelles disponibles sur l'utilisation de transferts monétaires lors de conflits, a conclu que ces programmes ne posent pas de risques plus élevés que d'autres formes d'aide, telles que les distributions de bons ou l'aide en nature¹⁴.

LES TRANSFERTS MONÉTAIRES AU CICR

À ce jour, le CICR doit une grande partie de son expérience dans ce domaine à son Unité sécurité économique. Celle-ci a pour mission de s'assurer que les particuliers, les ménages ou les communautés sont en capacité de pourvoir à leurs besoins essentiels et à leurs dépenses obligatoires d'une manière à la fois durable et digne, compte tenu de leurs divers besoins physiologiques, de leur environnement et des normes culturelles en vigueur. Dans cette optique, le CICR évalue pendant les diverses phases d'une crise les principaux résultats des stratégies de subsistance des populations, tels que la consommation alimentaire, la production alimentaire, le revenu, les conditions de vie et l'accès aux services. Lorsqu'il constate qu'une communauté n'est plus en mesure d'assurer sa propre subsistance, il s'efforce de combler les lacunes en déployant trois grands types d'interventions : les opérations de secours immédiates, le soutien aux moyens d'existence et les interventions structurelles.

En 2012, le CICR déployait des activités de sécurité économique impliquant des distributions d'espèces ou de bons, sous une forme ou une autre, dans une vingtaine de pays. En 2017, les activités de ce type atteignaient 1,37 million de personnes dans plus de 35 pays, pour un coût total de 63,4 millions de francs suisses. Le budget alloué aux transferts monétaires pour l'exercice 2018 s'élève à près de 80 millions de francs suisses, soit 25 % des coûts directs de l'Unité sécurité économique et 10 % du budget global du CICR consacré aux programmes d'assistance, qui inclut par ailleurs des investissements majeurs dans les domaines de la santé, de l'eau et des infrastructures.

MIEUX QUE L'AIDE EN NATURE ?

Les avantages absolus des transferts monétaires n'ont plus à être démontrés¹⁵, mais qu'en est-il de leurs avantages relatifs au regard de l'aide en nature, telle que les distributions de vivres, d'articles non alimentaires et d'autres biens ?

Les données factuelles à ce sujet sont à la fois très insuffisantes et contradictoires¹⁶. Si les aides monétaires permettent parfois aux bénéficiaires de faire plus d'économies et d'acheter plus de biens, elles sont loin de s'imposer comme la meilleure solution dans chaque situation au regard de l'impact sur le plan humanitaire. Ce constat vient corroborer l'expérience du CICR, telle qu'illustrée au chapitre 2, et explique pourquoi

14 <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/59df6771e5274a11ac1c4964/200-Conflict-Sensitive-Cash-Transfers-Unintended-Negative-Consequences.pdf>

15 Bastagli F, Hagen-Zanker J, Harman L, Barca V, Sturge G, Schmidt T, Pellerano L, *Cash transfers: what does the evidence say?* ODI, Londres, juillet 2016.

16 Gentilini, U, *The other side of the coin: The comparative evidence of cash and in-kind transfers in humanitarian situations*, Banque mondiale, Washington DC, 2016 et Pega, F et al, *Unconditional cash transfers for assistance in humanitarian disasters: Effect on use of health services and health outcomes in low- and middle-income countries*, Cochrane Library, numéro 9, septembre 2015.

l'institution privilégie les approches mixtes faisant appel à des transferts monétaires, mais aussi à l'aide en nature et à la fourniture de services. Lors d'un conflit armé, il est préférable de disposer de plusieurs outils pour répondre à la crise.

TYPES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

Les programmes d'aide monétaire recouvrent plusieurs types de transferts, qui servent des objectifs différents. La question fondamentale à se poser pour choisir l'intervention la plus appropriée est toujours la suivante : « *quel* est l'effet recherché et pour *qui* ? » Pour y répondre, il est nécessaire de mener une évaluation approfondie des besoins en concertation avec les communautés touchées. Cela fait, il est possible de déterminer quelle est l'option la plus indiquée (distributions d'espèces ou de bons ou un panachage de celles-ci avec de l'aide en nature) parmi celles réalisables. Cela dépend de nombreux facteurs, y compris l'acceptation par les autorités et les préférences des bénéficiaires eux-mêmes, l'accessibilité et le bon fonctionnement des marchés, l'existence de moyens fiables pour transférer l'argent et les résultats d'une analyse minutieuse des risques.

Souples d'utilisation et adaptables, les espèces permettent aux bénéficiaires d'acheter les biens et les services qu'eux-mêmes jugent prioritaires chez le commerçant ou le prestataire de services de leur choix. Plus restrictifs, les bons contraignent les bénéficiaires à se rendre chez un ou des commerçants désignés pour se procurer des biens ou des services spécifiques. L'aide en nature, bien évidemment, oblige les bénéficiaires à utiliser ou à consommer les articles qui leur sont remis.

L'étape suivante consiste à décider si l'aide doit être soumise à des conditions ou à des restrictions. Les transferts sont dits « conditionnels » lorsqu'ils imposent aux bénéficiaires de réaliser des activités ou de satisfaire des obligations *avant* de recevoir l'aide. Les restrictions, quant à elles, renvoient aux limites imposées sur l'utilisation de l'aide *après* qu'elle a été distribuée.

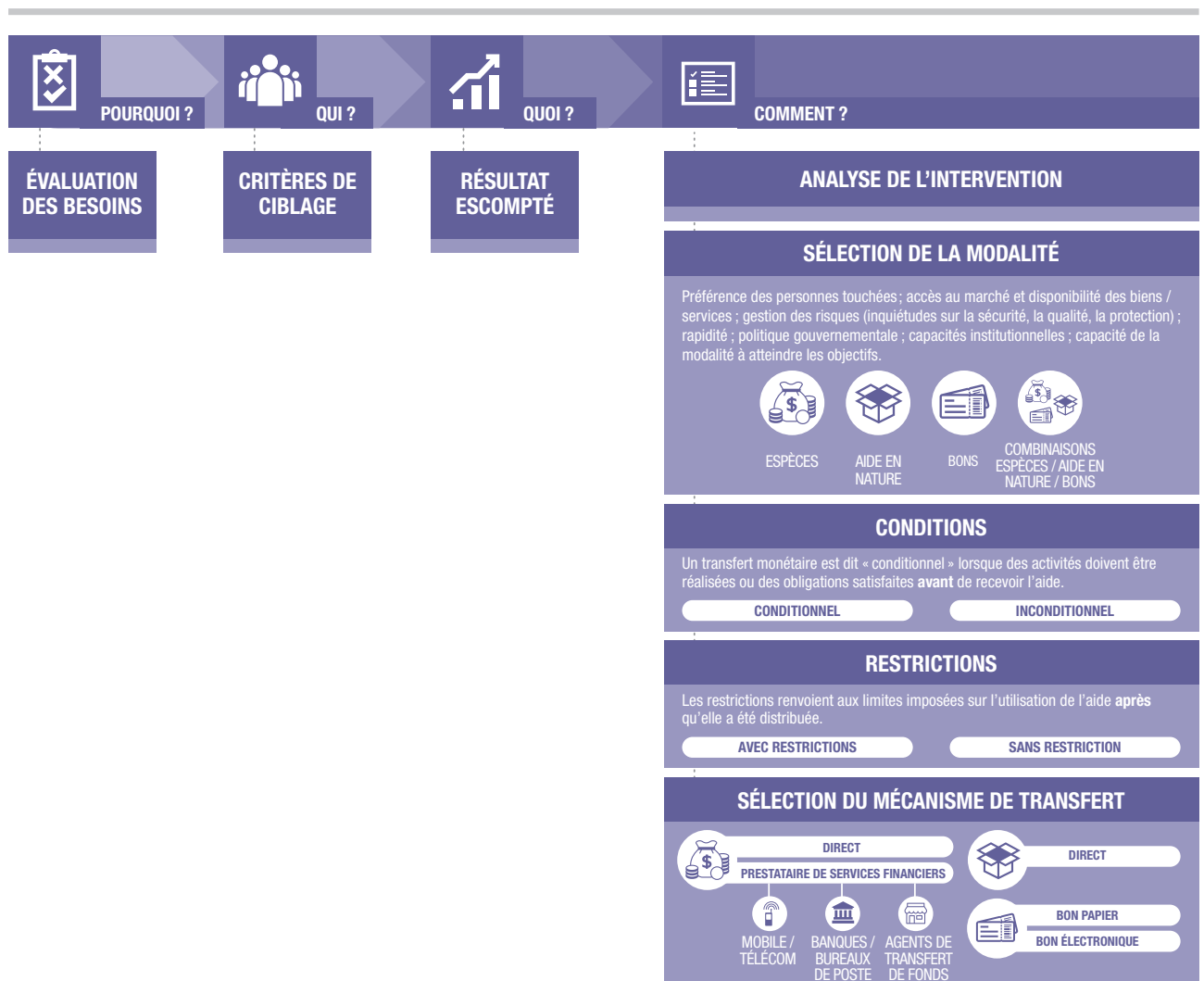
La souplesse et l'adaptabilité des transferts monétaires inconditionnels et sans restriction permettent aux bénéficiaires de répondre en priorité aux besoins qu'ils jugent les plus pressants, tout en leur laissant une grande liberté de choix quant aux produits, aux services et aux fournisseurs auxquels ils auront recours. Le CICR recommande donc cette modalité lorsque le but du programme est d'aider des personnes à pourvoir à leurs besoins fondamentaux. Les transferts monétaires conditionnels et assortis de restrictions peuvent prendre de nombreuses formes. Le CICR y a généralement recours pour améliorer les chances de réussite de ses programmes destinés à aider les personnes à développer, à maintenir ou à rétablir leurs moyens d'existence. Par exemple, au Sri Lanka, l'institution effectue des virements bancaires à des bénéficiaires afin de les aider à développer leurs petites entreprises, mais à condition qu'ils aient au préalable élaboré un plan d'activités et participé à une formation de base en gestion d'entreprise.

Mettre en place un système de bons constitue le principal moyen d'appliquer des restrictions à l'utilisation de l'aide versée. Ces restrictions peuvent servir à garantir un certain niveau de qualité ou à s'assurer que les bénéficiaires se procurent les biens et les services escomptés. Un bon d'achat, ou bon en espèces, doit être échangé chez un commerçant / fournisseur désigné ; par conséquent, il ne peut servir qu'à l'achat de biens ou de services d'un coût monétaire équivalent à sa valeur chez ce commerçant / fournisseur en particulier. Un bon-produit, ou bon en nature, doit non seulement être utilisé chez un commerçant désigné, mais il est également limité à l'achat de certains articles. Au Yémen, par exemple, le CICR distribue aux communautés des bons permettant uniquement d'acheter du pain dans leur boulangerie locale. En Afghanistan, des fermiers ont reçu des bons pour l'achat de semences, afin de s'assurer qu'ils n'utiliseraient que des produits de qualité, approuvés par le ministère de l'Agriculture et susceptibles de produire une meilleure récolte que d'autres semences vendues sur les marchés locaux.

Le CICR prend également en considération le montant des transferts monétaires, leur fréquence et leur durée. Si le programme vise à aider des personnes à subvenir à leurs besoins essentiels, une solution est de mettre en place des transferts mensuels sur plusieurs mois. En revanche, s'il consiste à aider des ménages à investir dans des actifs, par exemple pour réparer leur habitation ou investir dans leur petite entreprise, il peut être plus pertinent de verser une somme d'argent en une fois ou en un nombre limité de tranches. Le montant du transfert se calcule d'après une évaluation des prix du marché ; autrement dit, il faut d'abord estimer combien coûtent réellement les biens et les services jugés indispensables aux bénéficiaires, et combien ceux-ci devront déboursier pour se rendre au marché et ramener leurs achats chez eux.

Enfin, il convient de choisir le mécanisme de transfert de l'aide, en identifiant les prestataires de services financiers présents dans la zone en question ainsi que les options possibles. Lorsqu'il est envisagé de mettre en place un système de bons, il est possible d'utiliser des bons papier ou des bons électroniques. Le CICR met actuellement à l'essai différentes solutions de bons électroniques mais utilise en priorité des bons papier dans quelques contextes seulement. Les versements en espèces, quant à eux, peuvent être effectués par l'intermédiaire d'une banque locale ou d'un bureau de poste, comme en Ukraine, en Jordanie et au Liban. Pour cela, le CICR remet à ses bénéficiaires des cartes de retrait ou effectue un virement sur leur compte bancaire, voire leur donne simplement la possibilité de retirer le montant correspondant au guichet.

Processus de conception d'une intervention au CICR



Là où l'utilisation de l'argent mobile est largement répandue, comme en Somalie, le CICR tend à privilégier une collaboration avec la société de téléphonie mobile présente afin de tirer parti de sa technologie de « porte-monnaie électronique ». Une autre solution consiste à passer par l'intermédiaire de plusieurs agents de transferts de fonds. Au Cameroun, par exemple, le CICR effectue ses transferts monétaires au travers d'une institution de microfinance tandis qu'en Lybie, il utilise des cartes à puce prépayées. Enfin, lorsqu'il n'existe pas de prestataire de services financiers adéquat dans la zone et que les conditions de sécurité le permettent, le CICR peut choisir de remettre directement des espèces en mains propres (on parle alors d'« enveloppes d'espèces »).

AVANTAGES DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

L'utilisation accrue des transferts monétaires par le CICR s'explique par les bienfaits et les avantages qu'ils procurent sur le plan de l'assistance et de la protection humanitaires. L'expérience de l'institution fait ressortir plusieurs atouts importants :

- **Autonomisation et choix**

Dans le contexte d'une économie qui fonctionne bien, l'argent est une chose fongible par excellence et facile à échanger contre quelque chose d'autre.

*L'argent est une chose fongible
par excellence et facile à échanger
contre quelque chose d'autre.*

Les transferts monétaires sous forme d'espèces laissent les bénéficiaires libres de déterminer ce dont ils ont besoin et quand ils en ont besoin. Cette capacité à décider pour elles-mêmes place les personnes touchées au centre de leurs stratégies de survie et en fait les acteurs de leurs propres choix, plutôt que de les cantonner à un rôle d'objets des politiques humanitaires. Cette réduction du rôle des intermédiaires (autrement dit, les organisations humanitaires) facilite grandement la personnalisation et la localisation de l'action humanitaire. La souplesse d'utilisation des espèces permet en outre aux bénéficiaires d'accéder à un éventail plus large de biens et de services disponibles localement. Par ailleurs, elle implique que l'aide peut être adaptée aux besoins spécifiques des personnes ciblées. L'exemple ci-dessous est très parlant à cet égard.

La préférence d'Aïssa va aux espèces

Déplacée par le conflit au Cameroun, Aïssa Abou s'est réfugiée à Mora où elle survivait grâce aux colis de vivres du CICR. « Les rations de riz, de haricots et d'huile distribuées par le CICR sont d'une aide précieuse mais, parfois, nous avons juste besoin d'argent », témoigne-t-elle. « Il nous arrive de vendre une partie de la nourriture pour acheter du savon ou des médicaments ». Après avoir écouté le témoignage d'Aïssa, le CICR a décidé de lui remettre des espèces plutôt que des produits en nature. « Je sais déjà comment je vais utiliser cet argent », a-t-elle indiqué. « Une fois que j'aurai acheté les aliments dont nous avons besoin, je vais en investir un peu pour lancer une petite affaire. De cette façon, nous retrouverons peu à peu notre autonomie et nous pourrons couvrir d'autres dépenses, comme des médicaments quand l'un de nous tombe malade. »

L'expérience d'Aïssa montre comment des transferts monétaires offrent aux bénéficiaires davantage d'autonomie dans les choix qu'ils font pour s'adapter et survivre, en leur fournissant une ressource plus fongible, susceptible d'être échangée – ou économisée – à diverses fins. Les bénéficiaires déclarent souvent avoir une préférence marquée pour les aides qui leur garantissent autonomie et souplesse d'utilisation.

- **Sécurité économique des personnes**

Plusieurs études de terrain démontrent clairement que les transferts monétaires peuvent renforcer la sécurité économique globale des personnes de plusieurs façons, que ce soit en améliorant leur sécurité alimentaire, en limitant la perte de leur patrimoine ou en stimulant l'emploi. En outre, la capacité des espèces à multiplier les retombées économiques à partir d'un simple transfert se trouve confirmée par de nombreux éléments factuels ainsi que par l'expérience directe du CICR.

En 2005, une étude menée en Somalie par l'Overseas Development Institute (ODI) sur le versement ponctuel de 50 dollars US par ménage, sans aucune condition, a montré que ces aides augmentaient la consommation alimentaire d'au moins un repas par jour, qu'elles réduisaient de 90 % la dépendance à l'égard des aides sociales et avaient même un effet stimulant sur le système de crédit¹⁷. Une étude similaire conduite au Niger en 2014 par Save the Children a confirmé que les transferts monétaires peuvent améliorer les conditions de vie et la sécurité alimentaire des personnes pauvres et très pauvres en soutenant leurs dépenses, leurs revenus et leur emploi, tout en leur permettant de mieux préserver leurs biens¹⁸. Plus généralement, ces constats à l'échelle locale se reflètent dans quatre études de synthèse majeures, qui examinaient un large éventail de données factuelles recueillies dans le monde entier¹⁹.

- **Retombées générales sur l'économie**

Ces mêmes études reconnaissent également l'importance des retombées globales des transferts monétaires en tant que facteurs de relance économique. La distribution d'espèces et de bons peut stimuler l'économie locale et répercuter ses bienfaits sur l'ensemble d'une zone vulnérable, c'est-à-dire là où l'argent est effectivement dépensé et investi. C'est aussi la raison pour laquelle les communautés et leurs chefs peuvent préférer des interventions monétaires aux aides en nature, lorsqu'ils estiment que des espèces ou des bons ne profitent pas qu'aux personnes ciblées mais, plus largement, à tout l'écosystème des producteurs, des commerçants et des vendeurs sur les marchés.

- **Impact social**

Il a en outre été démontré que les transferts monétaires apportent deux autres bienfaits importants sur le plan social : d'une part, parce qu'ils réduisent le recours à des mécanismes d'adaptation néfastes et, d'autre part, parce qu'ils apaisent les tensions au sein des ménages et font reculer les violences domestiques. Fournie au bon moment, une aide monétaire peut permettre d'éviter la vente de certains biens, l'éclatement des familles ou le recours à la prostitution pour gagner de l'argent. Elle peut également contribuer à réduire les tensions sexistes et les comportements de domination au sein des ménages²⁰. Il existe en outre de bonnes raisons de penser que les transferts monétaires peuvent faciliter l'épargne, comme dans le cas d'Aïssa évoqué plus haut.

17 Ali, D. *et al*, *Cash Relief in a Contested Area: Lessons from Somalia*, Humanitarian Practice Network N°50, ODI, Londres, 2005.

18 Fenn, B. *et al*, « The Role of Unconditional Cash Transfers during a Nutritional Emergency in Maradi Region, Niger: A Pre-Post Intervention Observational Study », dans *Public Health Nutrition* 18(2), mars 2014, pp. 343–351.

19 Harvey, P. et Bailey, S., *Cash transfer programming and the humanitarian system*, ODI, Londres, mars 2015; Doocy, S. et Tappis, H., *Cash-based approaches in humanitarian emergencies: A systematic review*, International Initiative for Impact Evaluation, Londres, avril 2016; Pega, F *et al*, *Unconditional cash transfers for assistance in humanitarian disasters: Effect on use of health services and health outcomes in low- and middle-income countries*, Cochrane Library, numéro 9, septembre 2015; Lee, J, « Cash transfers in emergencies », dans *Columbia Social Work Review*, Vol. 3, 2012, pp. 21–32.

20 Doocy et Tappis, 2016; Harvey et Bailey, 2015.

Ils peuvent également se traduire par des améliorations sur les plans de la santé et de l'éducation – que l'aide soit, ou non, assortie de conditions liées à ces objectifs. Une étude à méthodologie mixte sur le plus vaste programme de transferts monétaires

inconditionnels jamais mis en place, mené au profit de déplacés internes en République démocratique du Congo, a montré qu'il avait entraîné une hausse de 21 % de l'accès aux services de santé et de 13 % de la scolarisation, ainsi qu'une amélioration de 34 % de la sécurité alimentaire, sur une période de deux ans et demi²¹.

La qualité et la disponibilité des services sanitaires et éducatifs sont essentielles... Les bénéficiaires doivent pouvoir accéder facilement à des établissements de santé et à des écoles à la hauteur de leurs besoins pour pouvoir retirer un avantage de leurs dépenses dans ces domaines.

La qualité et la disponibilité des services sanitaires et éducatifs sont essentielles pour accroître les retombées positives des transferts monétaires dans ces domaines. Autrement dit, les bénéficiaires doivent pouvoir accéder facilement à des établissements de santé et à des écoles à la hauteur de leurs besoins pour pouvoir retirer un avantage de leurs dépenses dans ces domaines. Des éléments factuels laissent penser que le versement régulier d'aides en espèces peut contribuer de

façon décisive à l'amélioration de ces services, mais cela ne doit pas être tenu pour acquis. L'expérience du CICR suggère qu'en complément des distributions d'espèces ou de bons, il est donc conseillé d'intégrer l'amélioration des infrastructures de santé et d'éducation dans des projets globaux à plusieurs composantes, dont la prestation de services, le plaidoyer, la sensibilisation et le renforcement des connaissances.

Évaluer l'impact social des transferts monétaires suppose aussi de s'intéresser aux dynamiques liées au genre, au handicap et à l'âge. Dans une synthèse des données factuelles concernant l'incidence de ces aides sur la condition des femmes et des filles, ODI²² a démontré un effet positif sur le bien-être de celles-ci et les possibilités qui leur sont offertes, notamment pour ce qui est de l'éducation et de l'emploi. Cette analyse souligne donc que le fait de cibler ces aides sur les femmes pourrait renforcer leur impact sur les capacités de production d'une communauté. Pour autant, elle reconnaît aussi que le versement d'aides monétaires ne suffit pas à autonomiser les femmes et qu'en raison de la répartition traditionnelle des rôles entre les sexes, ces subsides peuvent alourdir encore les contraintes et les responsabilités qui pèsent sur les femmes et les filles. De toute évidence, davantage de données factuelles seront nécessaires pour mieux comprendre en quoi les dynamiques de genre influencent l'impact des transferts monétaires. Du point de vue du CICR, cette problématique joue un rôle évident dans la planification des interventions monétaires et en nature. Certains de nos programmes visent spécifiquement des femmes, comme en Irak, où le CICR apporte depuis 2011 un soutien aux femmes ayant charge de famille – initialement via une assistance en nature puis grâce à des transferts d'espèces – afin de les aider à pourvoir à leurs besoins essentiels et à développer leurs moyens d'existence, ainsi que pour contribuer à couvrir les coûts administratifs liés à leur affiliation au système de protection sociale. Dans le nord-est du Nigéria, le CICR verse des aides monétaires à des veuves pour leur permettre de développer leurs moyens d'existence.

En outre, les transferts monétaires permettent de prendre en compte les besoins supplémentaires des personnes âgées ou handicapées, dans la mesure où le montant de l'aide peut être adapté pour inclure le coût des transports, des appareils fonctionnels ou des médicaments. Ce point est à vérifier systématiquement lors de la mise en place d'un programme. Un article publié en 2016 par CaLP et Handicap International posait

²¹ Bonilla, J *et al*, Humanitarian cash transfers in the Democratic Republic of Congo: Evidence from UNICEF's ARCC II Programme, American Institutes for Research, mai 2017.

²² <http://www.cashlearning.org/downloads/11374-odi.pdf>

cette importante question : « Comment s'assurer que les personnes handicapées ne soient pas laissées pour compte par les transferts monétaires réalisés en situations d'urgence ? »²³. Le CICR met en œuvre des programmes visant à améliorer le sort des personnes handicapées dans plusieurs parties du monde, comme en Afghanistan, au Liban, en Éthiopie et au Cambodge. Il complète souvent ses services de réadaptation physique par un soutien aux moyens d'existence passant par la distribution d'aides monétaires ou en nature. En Ukraine, où une grande partie de l'aide d'urgence apportée à la population implique des transferts monétaires, le CICR a identifié un village presque entièrement déserté, où seuls subsistaient une vingtaine de personnes âgées qui avaient refusé de partir. Dans ce cas, le CICR a opté pour la distribution directe de vivres et d'articles d'hygiène, plutôt que d'espèces. Même si, dans l'absolu, ces personnes auraient préféré recevoir des espèces, elles ont fini par réaliser qu'il leur serait impossible de se rendre sur les marchés pour réaliser leurs achats. À l'instar des problématiques liées au genre, il conviendra d'approfondir les recherches afin de pouvoir remédier aux obstacles à l'inclusion des personnes âgées et handicapées et s'assurer que celles-ci bénéficient réellement des transferts monétaires.

- **Inclusion financière**

Les transferts monétaires électroniques peuvent également renforcer l'inclusion financière et, dans les environnements fragiles, réduire progressivement le nombre de personnes non bancarisées et donc exclues des services financiers traditionnels²⁴. Des versements réguliers d'espèces peuvent les aider à accéder à des services financiers formels et informels et à mieux comprendre leur fonctionnement. Par conséquent, on peut raisonnablement espérer que les personnes vulnérables gagneront en visibilité aux yeux des prestataires de services financiers et qu'elles auront plus de chances de bénéficier des filets sociaux mis en place par les gouvernements.

Des liens clairs ont été établis entre une meilleure inclusion financière, la réduction de la pauvreté et la sécurité économique. Il est intéressant de relever que l'incidence des transferts monétaires sur la situation personnelle des bénéficiaires tend à être plus positive quand ceux-ci optent pour des services formels de transferts électroniques et des comptes d'épargne, plutôt que pour une aide *via* des programmes de microcrédit, dont l'impact sur la réduction de la pauvreté a longtemps été controversé²⁵. Globalement, il est aujourd'hui difficile d'affirmer que la révolution de la microfinance ait entraîné une réduction drastique de la pauvreté, même s'il semble qu'elle ait aidé ses bénéficiaires à faire face à la pauvreté et aux chocs.

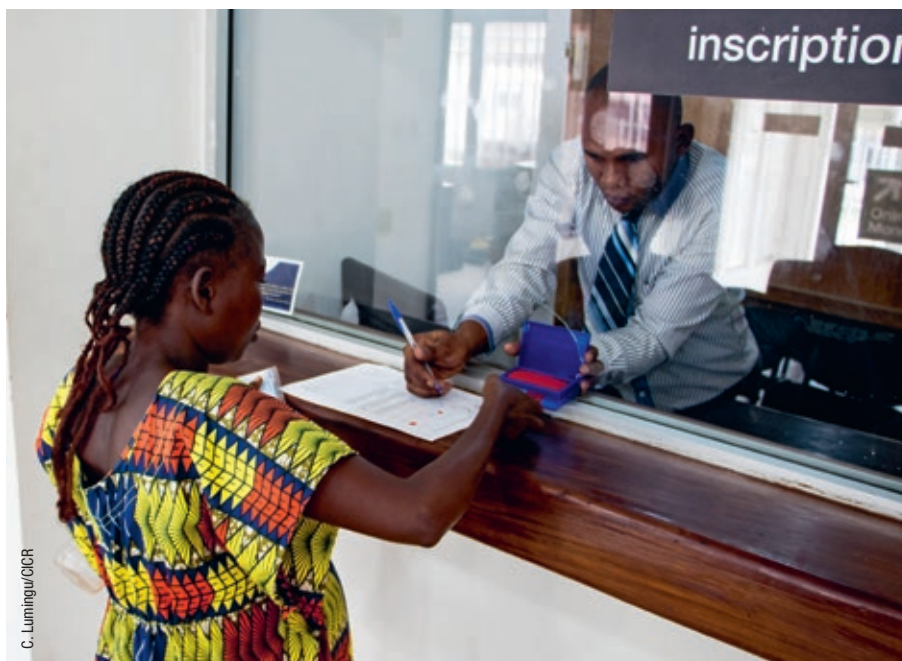
En revanche, il *ne fait aucun doute* que les transferts électroniques réduisent les temps de trajet et d'attente des bénéficiaires, et que les plans d'épargne proposés par le secteur bancaire formel leur permettent de mieux planifier et respecter les échéances de paiement des frais de scolarité, des dépenses médicales et des intrants agricoles, par exemple²⁶. Ainsi, le fait de recevoir des transferts d'argent réguliers de prestataires de services financiers, lors d'un conflit armé, peut constituer pour beaucoup le premier pas

23 Leduc, M, Cordero, RP, Mercier P et Guastalla, M, « As the movement for cash transfer programming advances, how can we ensure that people with disabilities are not left behind in cash transfer programming for emergencies? » Handicap International, 2016 <http://www.cashlearning.org/downloads/cash-disability-calp-hi.pdf>

24 El-Zoghbi M *et al*, Le rôle des services financiers dans les crises humanitaires, CGAP, SPF et la Banque mondiale, Forum sur l'accès aux services financiers, n°12, avril 2017, pp. 17–19.

25 Chowdhury, A, « Microfinance as a poverty reduction tool: a critical assessment », document de travail du département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES), DAES, décembre 2009.

26 Demircuc-Kunt, A, Klapper L et Singar, D, « Financial Inclusion and Inclusive Growth: A Review of Recent Empirical Evidence », document de travail de recherche sur les politiques n°8040, Banque mondiale, avril 2017 – <http://documents.worldbank.org/curated/en/403611493134249446/pdf/WPS8040.pdf>



vers une inclusion financière plus formelle ou faciliter le retour vers les services bancaires pour ceux qui ont tout perdu pendant le conflit et ont dû reprendre leur vie à zéro.

En 2017, une étude menée par le CICR et la Croix-Rouge britannique à Maiduguri, au Nigéria, ainsi qu'à Kilifi et dans le delta du Tana, au Kenya, a montré que le principal problème rencontré par les habitants de ces zones était de faire face à la pauvreté et non pas à l'exclusion financière en elle-même. Certes, l'accès à un éventail plus large de services financiers pourrait renforcer leur résilience et leur capacité à faire face à un désastre, par exemple, en facilitant les paiements, l'envoi d'argent, la réalisation d'emprunts et d'économies. Mais, en fin de compte, leur fournir cet accès uniquement dans le cadre d'une opération humanitaire, alors qu'ils manquent d'un revenu régulier, aurait peu de chances de changer réellement le cours de leur existence. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer le lien existant entre réduction de la pauvreté et inclusion financière. Au Kenya, une étude a récemment démontré que l'accès au système d'argent mobile M-Pesa avait sorti environ 2% des ménages de la pauvreté en augmentant leur consommation dans des moments critiques²⁷.

Pour atténuer les souffrances des personnes touchées par des crises humanitaires, le Mouvement doit donc continuer de s'efforcer avant tout de leur faire parvenir rapidement et efficacement des espèces, en ayant recours à des transferts électroniques lorsque les conditions le permettent. L'inclusion financière ne doit constituer qu'un objectif secondaire, notamment dans les pays où l'infrastructure financière est défectueuse (couverture insuffisante du réseau, peu de liquidités ou manque de distributeurs automatiques / d'agents). Un appui à l'inclusion financière peut être envisagé, par exemple, si des évaluations font ressortir une demande allant dans ce sens de la part des bénéficiaires, si la Croix-Rouge ou des prestataires de services financiers ont la capacité d'apporter des réponses adéquates, si la durée du projet le permet ou qu'une collaboration à long terme avec d'autres organisations peut être mise en place. Les conclusions de ces études laissent espérer que, même si l'inclusion financière ne constitue pas un objectif à proprement parler, un programme prévoyant des transferts électroniques peut tout de même aider les bénéficiaires à accéder à des services financiers et à en faire usage.

²⁷ Suri, T et Jack, W, « The long-run poverty and gender impacts of mobile money », dans *Science* Vol. 354 (6317), Association américaine pour l'avancement des sciences, New York, 2016.

- **Redevabilité**

La redevabilité peut être abordée sous deux angles différents : la redevabilité envers les populations touchées et celle envers les gouvernements donateurs et les populations auxquelles ils rendent eux-mêmes des comptes.

Les « personnes touchées » ne doivent pas être vues comme un groupe monolithique, mais comme un ensemble d'individus hétérogène du point de vue du genre, de l'âge et des capacités. C'est pourquoi il nous incombe de comprendre pleinement la structure des différentes sociétés au sein desquelles nous agissons, quels sont les facteurs de vulnérabilité et comment les différents groupes jugent notre action. La redevabilité envers les personnes touchées par des conflits se trouve au cœur de l'identité et du modèle opérationnel du CICR, qui mise sur sa proximité avec ces populations. Par ailleurs, il est fondamental d'associer en toute impartialité les personnes aux décisions qui influencent leurs vies, dans la mesure où cela contribue aussi à garantir la pertinence et l'efficacité opérationnelles de nos programmes, ainsi qu'à être accepté par toutes les parties à un conflit.

Avant de remettre des espèces, les organisations humanitaires doivent accepter que les personnes touchées par une crise soient capables de faire des choix quant à leur propre relèvement.

Les transferts monétaires offrent de réelles possibilités pour renforcer la redevabilité parce qu'avant de remettre des espèces, les organisations humanitaires doivent accepter que les personnes touchées par une crise soient capables de faire des choix quant à leur propre relèvement. Comme l'illustre le témoignage d'Aïssa, les aides monétaires répondent souvent de façon bien plus fine et spécifique aux besoins des individus que ne le peuvent les aides en nature. Cela signifie qu'il est nécessaire de donner aux communautés un rôle plus important dans la conception des méthodes de transferts monétaires sur le terrain.

Enfin, les transferts d'espèces et de bons présentent des avantages bien réels au moment d'assurer la traçabilité de l'aide jusqu'au dernier kilomètre et la redevabilité financière dans des zones de conflit armé. Le suivi des flux d'argent jusqu'aux utilisateurs finaux prend généralement peu de temps, surtout si les transferts peuvent être faits électroniquement. Néanmoins, assurer la traçabilité de l'aide est une chose, mesurer les résultats et l'impact d'un programme en est une autre. À l'instar de tous les autres outils de l'action humanitaire, l'impact d'un programme de transferts monétaires doit être jugé au regard de ses objectifs initiaux et de toutes ses conséquences inattendues – bonnes ou mauvaises. Les pistes d'audit immédiates d'un tel programme peuvent être plus faciles à contrôler mais, au final, l'impact des aides monétaires sera aussi difficile à évaluer que celui de toute autre forme d'assistance dans des situations de conflit armé.

- **Souplesse opérationnelle**

La souplesse d'utilisation des espèces est un avantage non seulement pour les personnes en détresse mais aussi pour les organisations humanitaires. En effet, les transferts monétaires sont généralement plus souples et adaptables que les processus d'approvisionnement en marchandises, dont la mise en place nécessite à la fois beaucoup de temps et de capital. Le caractère fongible de ces transferts offre un avantage stratégique en ce qu'ils peuvent être utilisés de multiples façons pour améliorer la sécurité économique ou satisfaire d'autres besoins essentiels en matière de santé, de logement, d'éducation et de protection.

À travers un dialogue constant avec les personnes qu'elles aident, les organisations humanitaires sont en mesure d'adapter à tout moment le montant, la fréquence et la durée des décaissements aux besoins immédiats et à long terme des

bénéficiaires. Cette grande maniabilité fait qu'un programme de transferts monétaires peut changer de cap bien plus vite qu'une vaste opération de distribution de marchandises. Il est vrai que la mise en place de tels programmes peut demander un temps considérable mais, une fois établis, ceux-ci requièrent bien moins de moyens logistiques et humains (au moment de la distribution, par exemple) et réduisent significativement le temps de réaction à l'évolution des besoins dans un contexte volatile. Pour bénéficier de tout le potentiel de cette souplesse opérationnelle et être en mesure d'alterner espèces, bons, aide en nature et services, il est indispensable de conserver des capacités logistiques prêtes à être déployées à grande échelle, si nécessaire.

GESTION DES RISQUES LIÉS AUX TRANSFERTS MONÉTAIRES

Bien que les transferts monétaires offrent des avantages certains pour l'action humanitaire, l'expérience du CICR montre qu'ils n'en sont pas pour autant exempts de risques. Ceux-ci sont à bien des égards similaires à ceux liés à l'aide en nature : la déstabilisation des marchés, l'utilisation non prévue des espèces, la sécurité, la dépendance ou encore l'aggravation des tensions sociales due au mécontentement des personnes qui ne reçoivent pas d'aide. La plupart de ces risques et préoccupations peuvent être atténués grâce à une analyse et une conception appropriée des programmes, une diligence raisonnable, des mécanismes de contrôle et un suivi rapproché.

- **Déstabilisation des marchés**

L'injection soudaine et excessive d'espèces au sein d'une communauté peut déstabiliser les marchés en provoquant une hausse de l'inflation et une réduction du pouvoir d'achat des consommateurs, et induire une différence de pouvoir d'achat entre bénéficiaires et non bénéficiaires d'un programme. Pour maîtriser le risque d'inflation, le CICR réalise des analyses de marché ainsi qu'un suivi rigoureux des prix, et s'assure que le montant des transferts est régulièrement ajusté en fonction de ceux-ci. Il lui arrive en outre de combiner aides en espèces et aides en nature pour réduire le risque que la masse monétaire augmente de façon démesurée et entraîne une hausse de l'inflation par une stimulation de la demande. Une synthèse de l'état actuel des connaissances sur les transferts monétaires²⁸ fait ressortir que ces craintes ne sont généralement pas fondées, même si un tel phénomène a pu être observé dans le cas de marchés isolés, où les consommateurs entraînent en concurrence pour se procurer des articles similaires en offre limitée.

- **Utilisation non prévue des espèces**

Le CICR multiplie les mesures pour atténuer les risques liés aux transferts monétaires. Par exemple, pour garantir que les bénéficiaires n'emploient pas les espèces à des fins non prévues ou n'achètent pas des produits de mauvaise qualité, il peut distribuer des bons, effectuer des transferts d'espèces en plusieurs versements et réaliser diverses vérifications. Il s'appuie également sur une analyse rigoureuse des besoins, un ciblage approprié de l'aide et une vérification de la cohérence entre les besoins identifiés et les montants transférés.

Le CICR évite d'employer le terme « mauvaise utilisation » au sujet des transferts monétaires. En effet, cela implique un certain jugement moral sur ce qui constitue, ou non, une utilisation « correcte » de l'argent. Tout bien considéré, ce sont les personnes touchées qui devraient juger si un programme est réussi – et leur notion de la réussite peut différer sensiblement de celle du CICR. Par conséquent, l'institution s'efforce plutôt de recenser les « utilisations non prévues » qui, d'après notre expérience, peuvent s'avérer aussi créatives que positives, confortant ainsi le bien-fondé

28 <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9591.pdf>

du transfert de responsabilité et d'initiative aux bénéficiaires inhérent aux aides monétaires. Par exemple, en Ukraine, le CICR verse des allocations aux familles dont le principal soutien économique a été placé en détention. À l'origine, ces transferts visaient à pallier la perte de revenu pour aider les familles à couvrir leurs besoins élémentaires. Or, un suivi récent a montré que près de la moitié des familles utilisaient une partie des fonds reçus pour transmettre des articles de première nécessité à leur proche détenu, contribuant ainsi à réduire la vulnérabilité de ce dernier, ce qui ne constituait initialement pas un résultat escompté du transfert.

Une étude menée dans trois pays par l'université Tufts²⁹ sur le parcours financier des réfugiés a montré que beaucoup d'entre eux consacrent une partie de leurs aides monétaires à l'achat de cigarettes – un poste de dépenses souvent taxé de « mauvaise utilisation » de l'argent par les donateurs, les organisations humanitaires et le public en général. Pourtant, les cigarettes peuvent aussi être un bon point de départ pour tisser des relations sociales, qui sont d'une importance vitale lorsque l'on est sur la route. Les chercheurs sur le terrain ont constaté que les hommes interrogés achetaient des cigarettes non seulement parce qu'elles offrent la perspective d'un répit au milieu d'innombrables épreuves, mais aussi parce qu'elles sont un précieux moyen pour engager la conversation avec des inconnus et obtenir des informations importantes. En somme, demander une cigarette constitue un prétexte pour échanger et recueillir des renseignements essentiels sur les itinéraires, les patrouilles, les points de ravitaillement, les problèmes de sécurité, etc.

Dès lors, si l'on craint que des aides monétaires ne soient pas utilisées aux fins initialement prévues, il faut aussi envisager qu'elles le soient à bon escient, mais d'une façon qu'aucune organisation humanitaire n'avait imaginée jusqu'alors et qui pourrait apporter des bienfaits significatifs aux personnes touchées par un conflit. Cependant, il faut aussi reconnaître que les utilisations non prévues peuvent avoir des conséquences néfastes pour les communautés, comme expliqué ci-après.

- **Effets négatifs sur la protection des personnes**

Dans certains cas, le recours aux transferts monétaires peut susciter ou exacerber des tensions sociales au sein d'une communauté ou des foyers. Pour réduire ce risque, le CICR analyse régulièrement les sujets de discorde susceptibles d'exister entre les différents groupes d'une communauté ; de plus, il consulte séparément les hommes et les femmes afin d'étudier leurs préférences et leurs besoins respectifs. Lorsqu'il y a de bonnes raisons de penser qu'un programme ciblant des individus sera perçu comme partial ou injuste, l'institution complète souvent les aides personnelles, telles que les transferts monétaires, par d'autres activités qui répondent explicitement à des besoins collectifs, comme l'installation de pompes à eau ou une formation aux premiers secours. Ce faisant, elle s'efforce de dissiper l'impression pernicieuse que certains ressortent « gagnants » et d'autres « perdants » de l'action humanitaire.

Lorsqu'il opte pour la remise d'espèces en mains propres, le CICR verse généralement de petits montants en variant les points de distribution. En effet, il a été constaté que les bénéficiaires d'aides en espèces ou sous forme de bons pouvaient être confrontés à des comportements hostiles et discriminatoires de la part des commerçants – les bons ou cartes portant le logo d'organisations humanitaires les identifiant comme des migrants, des réfugiés ou des personnes « payées à ne rien faire », tandis que d'autres doivent travailler dur pour gagner leur vie. Cela a notamment été le cas de Syriens réfugiés dans le sud de la Turquie. Pour beaucoup d'entre

29 <https://sites.tufts.edu/ihs/financial-journey-of-refugees/>

eux, la notoriété du programme de transferts d'espèces a aussi été vécue comme une intrusion dans leur vie privée suscitant, chez eux, un sentiment de culpabilité et, chez les autres, de la jalousie³⁰.

En Grèce, où les transferts monétaires sont venus supplanter les distributions de vivres, il a été fait état de nombreuses familles hébergées dans des camps ouverts qui reversaient leurs subsides à des passeurs, afin que ceux-ci les aident à gagner l'Europe du Nord dans l'espoir d'y rejoindre des proches ou d'y trouver asile. Les individus sont évidemment libres de leurs choix en matière de migration mais, dans ce cas de figure, le transfert d'espèces crée un dilemme. La décision d'avoir recours à des passeurs peut porter ses fruits, mais elle peut aussi exposer les migrants à des dangers accrus. Faire appel à des passeurs pour entrer dans un pays implique de franchir illégalement la frontière; or, ceux qui font ce choix peuvent avoir été mal informés de leurs chances de réussite et être finalement renvoyés à leur point de départ, où les attend une situation financière encore plus précaire qu'auparavant.

Comme évoqué précédemment, certaines données laissent penser que les ménages dirigés par des femmes investissent davantage dans les moyens d'existence que ceux dirigés par des hommes³¹. Néanmoins, lorsqu'un programme cible des ménages composés d'hommes et de femmes, le CICR a coutume d'étudier les dynamiques traditionnelles dictant les relations de genre et le contrôle des ressources au sein de la famille avant de décider à qui il remettra l'aide. En effet, aller à l'encontre de l'ordre établi en voulant coûte que coûte distribuer l'aide monétaire ou en nature à la femme, dans une communauté où les ressources sont normalement gérées par l'homme, peut faire plus de mal que de bien. Par exemple, en Irak, des équipes de terrain ont été informées que la remise directe d'espèces aux femmes avait entraîné, au moins en partie, une hausse du taux de divorce. Cet apport d'argent donnait aux femmes un sentiment d'indépendance économique qui, en réalité, était seulement provisoire. Lorsqu'il est motivé par des violences conjugales ou sexistes, le divorce peut être considéré comme salutaire; mais cela n'est pas toujours le cas. Il faut bien comprendre que l'introduction de nouvelles ressources au sein d'un ménage ou d'une communauté peut altérer la dynamique du pouvoir pour le meilleur comme pour le pire³².

Il faut bien comprendre que l'introduction de nouvelles ressources au sein d'un ménage ou d'une communauté peut altérer la dynamique du pouvoir pour le meilleur comme pour le pire³³.

Les personnes âgées et les personnes handicapées nécessitent également une attention particulière. Bien que leur inclusion doive être prise en compte dans la conception de n'importe quel programme, les transferts monétaires représentent un cas à part puisqu'ils nécessitent que leurs bénéficiaires puissent accéder à des prestataires de services financiers et à des marchés pour satisfaire leurs propres besoins. Sait-on si les personnes handicapées peuvent utiliser l'argent qu'elles reçoivent? Les personnes à mobilité réduite ou atteintes d'une déficience physique sont-elles en mesure d'accéder facilement aux marchés? Les distributeurs automatiques de

30 Armstrong, P et Jacobsen, K, *Addressing Vulnerability? Cash Transfer Programming and Protection Outcomes for Out-of-Camp Syrian Refugees: An Analysis of the Danish Refugee Council's e-Card Programming in Southern Turkey*, Feinstein International Centre, 2015.

31 <http://www.cashlearning.org/downloads/11374-odi.pdf>

32 Bobonis, GJ, « The Impact of Conditional Cash Transfers on Marriage and Divorce », dans *Economic Development and Cultural Change*, Vol.59, n°2, janvier 2011.

33 *Ibid.*

billets sont-ils adaptés aux personnes malvoyantes? Les informations sont-elles disponibles en braille ou accessibles aux malentendants? Apporte-t-on un soutien adapté aux personnes atteintes de troubles mentaux ou de troubles du développement pour les aider à prendre des décisions éclairées et à comprendre les risques et les conséquences qu'elles impliquent? S'assure-t-on que toutes les personnes concernées disposent des informations nécessaires pour donner un consentement éclairé et valide? Il est important de prendre toutes les précautions nécessaires, faute de quoi certains individus pourraient se trouver exclus et encore plus vulnérabilisés.

Le handicap se définit en grande partie par la situation d'un individu atteint d'une déficience au regard de son environnement et de l'attitude des gens qui l'entourent. Tout programme doit être conçu en tenant compte des facteurs et des obstacles sociaux existants, afin de créer un environnement aussi inclusif que possible. Dans beaucoup de programmes, des personnes âgées ou handicapées comptent sur des proches, des soignants voire sur des mandataires pour les aider à accéder aux services et à l'aide. Dans ces cas de figure, le CICR s'efforce d'évaluer si ce soutien existe réellement et si les personnes concernées ont effectivement donné un consentement valide pour percevoir l'aide via leur soignant ou leur mandataire. En l'absence d'un dialogue attentif, il existe un risque que ce système soit détourné, aggravant ainsi les risques pour les groupes vulnérables ou marginalisés.

- **Sécurité**

Les transferts de montants élevés – par exemple, pour soutenir les moyens d'existence ou construire un hébergement temporaire – peuvent exposer les bénéficiaires et le personnel humanitaire à des risques pour leur sécurité. Lorsque ces risques sont élevés, il est recommandé d'avoir recours à des transferts électroniques ou à un système de bons.

D'un autre côté, les transferts monétaires sont parfois choisis précisément pour leurs avantages sur le plan de la sécurité dans des situations déterminées. En effet, les espèces ou les bons sont moins visibles que l'aide en nature. Cela signifie que les bénéficiaires peuvent les recevoir et les transporter plus discrètement et, de ce fait, être moins faciles à repérer pour le criminel ordinaire. De plus, cette discrétion contribue à réduire la stigmatisation qui frappe certains lorsqu'ils sont identifiés



comme des « bénéficiaires de l'aide », notamment dans le cas des transferts électroniques. Par ailleurs, l'absence relative d'entrepôts, de chaîne d'approvisionnement et de personnel rend l'action humanitaire moins voyante et réduit les risques physiques. En revanche, cette dématérialisation de l'aide peut aussi transposer les risques dans le monde numérique où le piratage, l'utilisation abusive des données personnelles, le vol et l'obstruction sont des menaces bien réelles.

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DES CONFLITS

Quel que soit le pays ou la région où ils se produisent, les conflits armés et autres situations de violence bouleversent les systèmes économiques formels et informels. Ces changements amènent bien souvent ce que les spécialistes appellent une « économie de guerre ». À court terme, un conflit entraîne des pertes humaines et la destruction matérielle de biens et d'infrastructures. Lorsqu'il se prolonge, ses répercussions sur les systèmes économiques, notamment l'effondrement des services publics et des systèmes de production alimentaire, les déplacements massifs de population, ainsi que la désintégration sociale et culturelle, peuvent sérieusement mettre à mal le développement futur du pays ou de la région concernée. Toutefois, il est important de rappeler que tout le monde n'est pas « perdant » lors d'un conflit. Les civils paient indéniablement le plus lourd tribut à la guerre, tant par le nombre de victimes que par les répercussions sur leurs vies et leurs moyens d'existence. En revanche, dans les contextes où la corruption est endémique et l'État de droit n'est pas respecté, certains groupes et individus tirent profit des bouleversements économiques induits par le conflit, y compris le développement de l'économie informelle.

L'introduction d'une aide humanitaire dans un système économique n'est pas non plus sans conséquence. D'un point de vue strictement économique, des études ont démontré que l'aide alimentaire a des effets à la fois micro- et macro-économiques, en influençant souvent de façon négative les prix des denrées et la production alimentaire locale. Sur une note plus positive, de nombreux exemples viennent néanmoins attester l'effet multiplicateur des aides monétaires sur les marchés. Par ailleurs, aucune donnée probante ne vient confirmer les craintes d'une hausse de l'inflation provoquée par des interventions monétaires de grande ampleur³⁴. D'un point de vue politico-économique, les responsables politiques peuvent peser sur les modalités de distribution et d'utilisation de l'aide, ce qui se répercute sur la répartition des richesses et du pouvoir au sein de la société.

Une analyse attentive de ces facteurs est indispensable pour comprendre les besoins des populations touchées par un conflit armé et leur apporter des réponses appropriées et efficaces. Elle est également essentielle pour cerner l'impact global immédiat et à long terme du conflit sur les marchés, les systèmes, ainsi que sur les structures sociales et politiques. Enfin, cette analyse joue un rôle déterminant dans l'évaluation et le choix des différents instruments et options d'intervention, au rang desquels figurent les distributions d'espèces et de bons.

Atteindre ce degré de compréhension nécessite de pouvoir accéder aux populations touchées et de rester au contact de ces dernières. Pour mener cette mission de manière efficace, le CICR doit, par conséquent, bénéficier de la confiance de tous les États et de toutes les parties et communautés concernés par un conflit armé ou une autre situation de violence. Du point de vue du CICR, l'accès aux populations les plus vulnérables – souvent dans des lieux où d'autres renoncent à aller – repose sur une action humanitaire conforme aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

34 Bailey, S et Pongracz, S, *Humanitarian cash transfers: cost, value for money and economic impact*, ODI, Londres, juillet 2015 – <https://www.odi.org/publications/9708-humanitarian-cash-transfers-cost-value-money-economic-impact>



CHAPITRE 2

UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES AU CICR

Ces dernières années, le CICR a mis au point sa propre approche en matière de transferts monétaires. Celle-ci traduit la volonté de les utiliser avec discernement, c'est-à-dire lorsque ces programmes représentent la meilleure solution pour les populations dans le besoin et non pas simplement parce qu'ils sont techniquement réalisables.

ÉVALUER D'ABORD LES BESOINS

Les deux principaux facteurs pris en compte par le CICR pour planifier une action humanitaire sont, d'une part, les besoins des personnes touchées et, d'autre part, le contexte dans lequel elles vivent et survivent. Il est indispensable de bien comprendre ces facteurs pour choisir la meilleure réponse possible à une crise humanitaire. Par conséquent, l'institution n'aura recours à des transferts monétaires que si

elle les considère comme étant la solution la plus adaptée au contexte et aux besoins. Autrement dit, elle ne les envisage pas par réflexe avant de réfléchir aux problèmes. Au contraire, elle commence par évaluer les besoins puis choisit la solution la plus indiquée parmi toutes celles possibles, au nombre desquelles figurent les transferts monétaires. Pour cela, elle procède à une analyse formelle des options d'interventions. Il est important de respecter ce principe pour ne pas tomber dans le travers consistant à tout voir par le prisme des transferts monétaires.

Le CICR commence par évaluer les besoins puis choisit la solution la plus indiquée parmi toutes celles possibles, au nombre desquelles figurent les transferts monétaires.

De plus, le fait de placer les besoins avant toute autre considération se traduit naturellement par un programme axé sur ses résultats escomptés plutôt que sur ses produits immédiats. Pour définir correctement ses priorités opérationnelles, il convient de se demander « quel est l'effet recherché ? » plutôt que « combien avons-nous distribué ? ». Il est donc préférable d'établir des cibles claires en matière de sécurité alimentaire, de moyens d'existence, de santé, d'approvisionnement en eau potable, de logement ou encore de rétablissement des liens familiaux, auxquelles les transferts monétaires peuvent contribuer de façon importante. Cette démarche est très différente de celle consistant à établir des cibles visant à maximiser les volumes et la couverture des transferts monétaires. En effet, ces cibles auront tendance à mesurer les méthodes et les outils, et non pas les résultats.

ÉVALUER LE CONTEXTE

L'expérience engrangée par le CICR au cours de différents conflits armés révèle que certains contextes se prêtent mieux aux transferts monétaires que d'autres. Pour avoir des chances de réussir à grande échelle, les programmes de ce type nécessitent des marchés qui fonctionnent, des prestataires de services financiers compétents, de solides partenaires opérationnels, mais aussi une certaine culture financière au sein de la population cible. L'étude de cas ci-dessous montre à quel point le contexte est important pour décider s'il est judicieux ou non de recourir à des transferts monétaires.

Les transferts monétaires et les multiples menaces de famine en 2017

Le CICR a clairement constaté l'importance du contexte en 2017, alors qu'il s'efforçait de définir la meilleure voie à suivre pour répondre aux crises alimentaires qui ont frappé le Yémen, la Somalie, le Soudan du Sud et le Nigéria. L'institution s'est attachée à intensifier son action dans trois grands domaines d'activités : la santé, l'eau et la sécurité économique. Les transferts monétaires étant déjà bien implantés dans le modèle opérationnel du CICR, il a naturellement été envisagé de leur accorder une place importante au sein du dispositif d'aide.

Au Nigéria et en Somalie, le CICR avait déjà largement recours aux transferts monétaires dans ses programmes de sécurité économique existants. Des évaluations avaient démontré leur efficacité dans ces contextes où l'on pouvait compter sur des marchés fonctionnels, des prestataires de services financiers expérimentés et une utilisation répandue des banques et/ou de l'argent mobile au sein de la population. Les transferts monétaires y jouissaient déjà d'une large acceptation par les autorités ; de plus, le CICR et ses partenaires sur place disposaient de systèmes bien établis et de procédures efficaces et responsables.

Nombre d'activités d'assistance menées au Nigéria impliquent des transferts monétaires, notamment dans le nord-est du pays. De nombreux déplacés internes ont trouvé refuge dans des zones où les marchés fonctionnent et où les besoins sont essentiellement liés à l'alimentation et aux conditions de vie. Les transferts monétaires étant déjà employés dans le pays, le CICR et la Croix-Rouge du Nigéria ont été en mesure d'intensifier ces programmes en 2017 pour distribuer un total de 9,3 millions de francs suisses à 175 818 personnes, en s'efforçant avant tout d'obtenir des résultats dans les domaines des secours et du soutien aux moyens d'existence, comme l'augmentation de la consommation alimentaire, de la production alimentaire et des revenus.

S'agissant de la Somalie, l'institution y met en œuvre des transferts monétaires depuis de nombreuses années. En 2017, ces aides représentaient un budget de 14,7 millions de francs suisses (coût direct), grâce auxquelles le CICR entendait atteindre divers objectifs, dont : la réalisation de transferts monétaires à usages multiples pour améliorer la consommation alimentaire des ménages vulnérables ; des projets « argent contre travail » visant à renforcer les infrastructures communautaires, telles que des systèmes d'irrigation ; ainsi que des transferts monétaires conditionnels destinés à aider les ménages vulnérables à lancer ou à améliorer un petit commerce et ainsi augmenter leurs revenus. Les espèces étaient transférées aux bénéficiaires *via* des systèmes d'argent mobile et des agents d'hawala. Les transferts monétaires à usages multiples ont été considérablement intensifiés pour réduire le risque de famine, ce qui a permis au CICR, en collaboration avec le Croissant-Rouge de Somalie, d'atteindre 584 632 personnes. Simultanément, un demi-million de personnes ont reçu cette année-là une aide alimentaire d'urgence, considérée comme plus appropriée dans certaines situations.

Au Soudan du Sud, en revanche, il a été décidé que les transferts monétaires ne constitueraient pas la solution la plus adaptée. En effet, le CICR y distribue encore plus de 50 % de son aide alimentaire par largages aériens. L'utilisation d'espèces ou de bons posait, en outre, de nombreuses difficultés : globalement, les marchés de denrées alimentaires de base étaient mal approvisionnés et ne fonctionnaient pas correctement dans les zones reculées ; les prix étaient extrêmement volatiles et avaient considérablement augmenté au fil du temps ; il n'existait pas de prestataires de services financiers en mesure de distribuer des espèces à grande échelle ; enfin, les mauvaises conditions de sécurité compliquaient sérieusement l'accès aux populations vulnérables. Si l'institution a bel et bien testé deux programmes de distribution de bons à petite échelle en 2017, les transferts monétaires n'ont pas été intégrés au dispositif d'aide déployé à travers le pays pour éviter le risque de famine.

Au Yémen, enfin, les interventions monétaires du CICR demeurent relativement limitées. En 2017, l'institution a mis en œuvre des projets « argent contre travail » en vue de restaurer des canaux d'irrigation ainsi que des voies d'accès aux communautés. Quelques ménages vulnérables ont reçu des transferts monétaires à usages multiples et l'institution a aussi procédé à des distributions de bons à échanger contre du pain frais. Le pays présentait d'autres difficultés à la mise en œuvre de transferts monétaires : une faible intégration des marchés ; des restrictions à l'importation et la disponibilité limitée de produits de première nécessité sur certains marchés locaux ; un manque de liquidités chez les prestataires de services financiers ; et, enfin, de mauvaises conditions de sécurité. Par conséquent, l'essentiel de l'opération d'urgence déployée par le CICR au Yémen en 2017 a consisté à distribuer directement des vivres ainsi que d'autres articles de première nécessité aux populations qui en avaient besoin.

Deux enseignements importants peuvent être tirés de ces opérations menées en 2017 :

- le contexte est déterminant : la faisabilité et la pertinence des transferts monétaires doivent toujours être évaluées à la lumière du contexte. Les aides sous forme de bons ou d'espèces ne sont pas toujours réalisables ni la solution la plus appropriée.
- Il est nécessaire d'investir en amont dans les capacités à opérer des transferts monétaires ; autrement dit, il faut « préparer le terrain » : il a été possible d'amplifier les interventions monétaires au Nigéria et en Somalie car les deux pays disposaient déjà de solides bases dans ce domaine. Le CICR investit aujourd'hui dans le monde entier pour former toutes ses équipes opérationnelles à savoir déterminer, à partir des informations recueillies, si les conditions sont propices aux transferts monétaires et, le cas échéant, intensifier rapidement ces programmes.



RÉPONDRE AUX BESOINS FONDAMENTAUX GRÂCE AUX TRANSFERTS MONÉTAIRES

À l'instar d'autres organisations humanitaires, le CICR a de plus en plus recours aux transferts monétaires pour répondre aux besoins essentiels des personnes au lendemain d'une catastrophe. Lorsque les marchés fonctionnent convenablement, un simple versement en espèces inconditionnel et sans restriction permet aux bénéficiaires de satisfaire en priorité les besoins qu'ils jugent eux-mêmes les plus pressants, qu'il s'agisse de se procurer de la nourriture, de payer leur loyer, d'acheter des vêtements, de régler les frais de scolarité de leurs enfants, les frais juridiques ou frais administratifs, ou encore de payer leur facture de téléphone portable.

Lorsque ces aides sont destinées à couvrir un éventail de besoins élémentaires, leur montant est calculé de sorte à couvrir le « panier de dépenses minimum », lui-même établi à partir du coût de chacune des dépenses jugées indispensables à un ménage. On les appelle des « transferts monétaires à usages multiples » car elles sont sans restriction quant à leur utilisation et d'un montant suffisamment élevé pour être employées à toutes sortes de fins. Elles sont avant tout conçues pour aider les bénéficiaires à pourvoir à leurs besoins de base mais, bien évidemment, chaque individu et chaque ménage est libre de hiérarchiser ses besoins et priorités comme il l'entend.

Dans une analyse récente des données probantes sur les transferts monétaires à usages multiples³⁵, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a démontré que ces interventions obtiennent des résultats positifs et d'autant plus importants que leur montant est élevé. Non seulement elles aident à renforcer la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des bénéficiaires, mais elles contribuent aussi à satisfaire des besoins « transsectoriels » de manière efficace et efficiente. D'un autre côté, cette étude a également mis en lumière certaines de leurs limites, confirmant de ce fait que les programmes sectoriels et de protection demeurent indispensables pour répondre adéquatement aux besoins spécifiques des personnes touchées; par ailleurs, et cela n'est guère surprenant, les transferts monétaires à usages multiples ne permettent pas de résoudre des problèmes systémiques.

35 Harvey, P et Pavanello, S, *Multi-Purpose Cash and Sectoral Outcomes: A Review of Evidence and Learning*, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 2018 – <http://www.unhcr.org/5b28c4157.pdf>

Le CICR met en œuvre cette modalité dans divers contextes afin d'aider des personnes touchées par une crise à couvrir leurs besoins élémentaires, y compris dans des situations de conflit ou de violence comme au Nigéria, en Somalie, en Ukraine, en Irak, en Jordanie, en Afghanistan et au Myanmar. Il continuera de recommander l'utilisation de ces transferts inconditionnels et sans restriction dans le cadre de ses opérations de secours, à condition bien entendu que le contexte s'y prête.

COMBINER LES TRANSFERTS MONÉTAIRES AVEC D'AUTRES ACTIVITÉS

L'expérience du CICR laisse entrevoir que les transferts monétaires parviennent rarement à combler tous les besoins de chaque personne touchée. L'institution emploie généralement plusieurs méthodes pour répondre à différents objectifs humanitaires. Les situations de crise sont bien trop complexes pour qu'un seul outil suffise. Par exemple, dans certaines situations, les aides en espèces ou sous forme de bons peuvent constituer le meilleur moyen d'atteindre un objectif en particulier, comme la sécurité alimentaire, tandis qu'une autre méthode sera préférable pour un autre objectif tout aussi important, comme la santé publique.

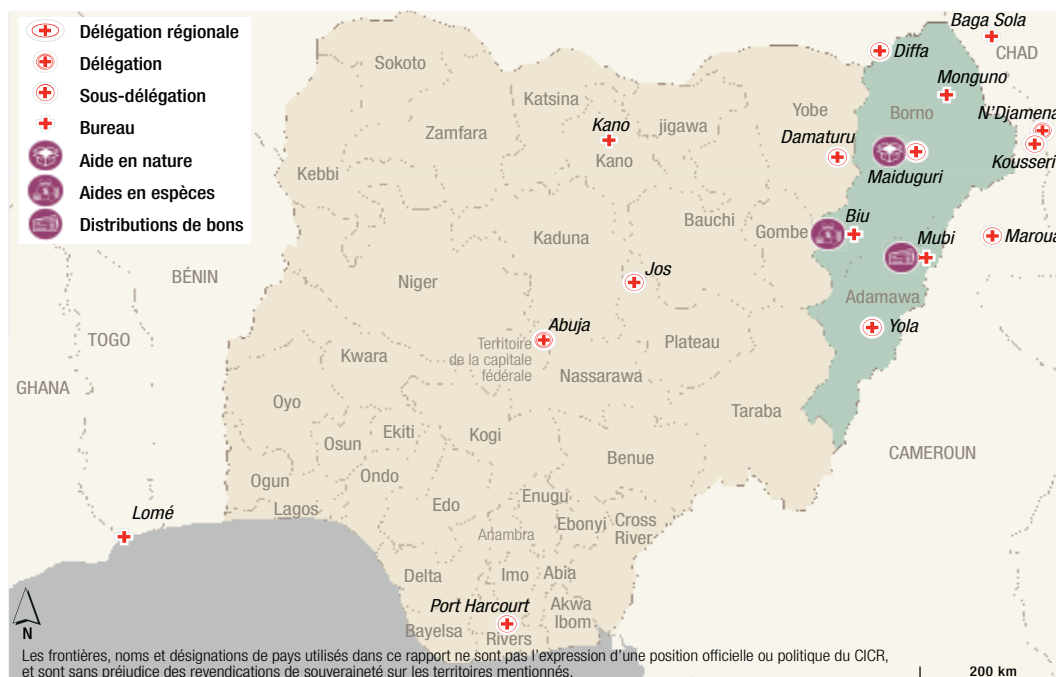
Même dans une zone restreinte d'un pays, l'absence de semences de qualité sur les marchés peut nécessiter la mise en place immédiate d'une aide en nature car il s'agira de la meilleure façon de stimuler la production alimentaire, alors que des distributions d'espèces contribueront plus efficacement à améliorer la consommation alimentaire. Dans un cas comme dans l'autre, la méthode retenue doit toujours répondre à des besoins et des objectifs déterminés au préalable, et être fondée sur des principes.

Comme le montre l'étude de cas ci-après, il peut aussi arriver qu'un seul objectif nécessite un savant dosage de plusieurs activités humanitaires, dont les transferts monétaires ne sont qu'un pan.

Dans le cas des initiatives micro-économiques qu'il met en place pour aider des ménages vulnérables à développer un petit commerce et accroître leurs revenus, le CICR adosse les transferts monétaires à d'autres formes de soutien comme l'aide à l'élaboration d'un plan d'activités, une formation professionnelle et un appui technique. Cette modalité exige davantage de temps et d'implication de la part des bénéficiaires que de simples transferts monétaires. Par conséquent, elle est mise en œuvre dans le cadre de projets personnalisés, conçus pour répondre aux besoins spécifiques des bénéficiaires.



Nigéria : trois méthodes pour un objectif



Dans le nord-est du Nigéria, le CICR a combiné trois méthodes pour atteindre un même objectif : améliorer la production agro-alimentaire.

Dans la ville de Biu, où les ménages avaient accès à un marché fonctionnel offrant des produits d'une qualité adéquate, le CICR a remis des aides en espèces à 3 160 ménages – soit 18 960 personnes au total. Le montant des transferts a été calculé à partir du prix des articles agricoles nécessaires ainsi que des quantités requises par chaque ménage, grâce au concours de l'agronome du CICR. Ce panier d'aide recouvrait également les frais de transport, plus 10 % supplémentaires pour pallier le risque d'inflation. Dans la mesure où le calcul tenait compte de l'éloignement, les ménages résidant à l'extérieur de Biu ont reçu 24 350 nairas, contre 21 360 nairas pour ceux vivant en ville. Le programme s'est limité ici à une aide ponctuelle car les ménages étaient en mesure de pourvoir à leurs besoins de base pendant la période de soudure.

Le CICR a fait appel à la société Teasy Mobile pour transférer l'argent via une plateforme électronique. Chaque ménage a reçu en amont une carte à puce sans contact (dite « carte NFC ») portant le nom du bénéficiaire ainsi que le montant auquel il avait droit. Le jour du transfert, chaque porteur de carte a pu se rendre chez n'importe quel agent de distribution enregistré chez Teasy pour encaisser son argent après une procédure de vérification électronique.

La ville voisine de Muchikia, qui relève du bureau du CICR à Mubi, présentait une situation sensiblement différente. En effet, l'agronome de l'institution avait des doutes sur la qualité des semences vendues sur le marché local et a donc limité les achats à quelques fournisseurs dont il avait approuvé les produits. Des bons en nature d'une valeur de 22 000 nairas ont donc été remis à 26 502 ménages, soit 159 012 personnes au total, qui ont ainsi été en mesure de se procurer des semences, y compris de sorgho, de maïs et de niébé, ainsi que de l'engrais de qualité. Les bons ont été distribués en une fois à la majorité de la population ciblée.

À Maiduguri, le CICR a opté pour la distribution directe d'intrants agricoles, notamment des semences de riz, de maïs, de niébé et d'autres légumes, car les conditions ne se prêtaient pas aux transferts monétaires, pour deux raisons principales : tout d'abord, les marchés des zones ciblées ne fonctionnaient pas, ou mal. Leur offre était trop limitée et les commerçants étaient dans l'incapacité de développer leur activité, même avec un appui. Ensuite, les mauvaises conditions de sécurité empêchaient les ménages ciblés d'accéder librement aux marchés. Il a donc été décidé de distribuer cette assistance de manière ponctuelle et de la compléter, au besoin, par une aide alimentaire au cours de la période de soudure.

Initiatives micro-économiques à Port Harcourt : adosser les transferts monétaires à d'autres formes de soutien

À Port Harcourt, le CICR apporte son appui à plusieurs communautés au travers d'initiatives micro-économiques. Dans le quartier de Prison Waterfront, l'équipe de terrain a identifié les veuves comme étant le groupe le plus vulnérable. Une collaboration avec les chefs communautaires a permis d'identifier une soixantaine de ces femmes isolées. Après une série d'entretiens, l'équipe a pu se faire une idée de leurs parcours respectifs, du nombre de personnes à leur charge, de leurs sources de revenus, des économies mensuelles qu'elles parvenaient à réaliser et des types d'activités qu'elles seraient à la fois désireuses et en mesure de mettre sur pied.



Plutôt que de leur verser immédiatement de quoi lancer une affaire, l'équipe du CICR à Port Harcourt leur a proposé une formation sur la manière de gérer un commerce et a participé à la création d'une coopérative pour favoriser l'entraide au sein du groupe. Après une première séance consacrée au fonctionnement d'une coopérative, les participantes ont reçu une formation aux principes de base en matière de gestion financière, y compris pour apprendre à faire des économies, établir un budget et tenir une comptabilité.

L'équipe les a également aidées à ouvrir des comptes bancaires, dont elles étaient jusque-là dépourvues dans leur grande majorité. Sur un groupe de huit femmes, seules trois possédaient des économies avant le lancement de l'initiative; elles sont aujourd'hui sept à avoir pu mettre de l'argent de côté. Avoir un compte bancaire peut faciliter l'inclusion financière à long terme, ce qui, en retour, peut aider à réduire la pauvreté et à renforcer la sécurité économique.

Le transfert initial, d'un montant de 50 000 nairas, a été versé directement sur les comptes bancaires des bénéficiaires. Beaucoup d'entre elles ont choisi de développer l'activité qu'elles menaient déjà, tandis que d'autres ont créé de nouveaux commerces. Certaines se sont lancées dans la vente de fleurs ou de vêtements, d'autres ont monté un atelier de couture ou encore ouvert une échoppe ou un restaurant.

L'aide de départ a été complétée par des visites de suivi, la première au bout de six semaines puis à intervalles réguliers après cela.

Les évaluations réalisées à l'issue des six premiers mois d'activité ont révélé à quel point le programme a été bénéfique pour ses bénéficiaires et la communauté dans son ensemble. Les participantes ont indiqué qu'elles sont désormais en mesure d'envoyer leurs enfants à l'école, de mettre de l'argent de côté, de régler les soins de santé pour elles-mêmes ainsi que pour leurs proches et, chose importante, qu'elles ont gagné le respect de leur communauté.

Fort du succès de ce projet pilote dans le quartier de Prison Waterfront, le CICR l'a élargi à d'autres parties de la ville.

Des projets similaires ont eu un impact important sur des personnes vivant au Liban, comme Merhej Kamoun, un réfugié syrien. Sa famille a fait appel au CICR alors qu'elle se trouvait réduite à la plus grande précarité et était menacée d'expulsion.

Merhej Kamoun, Liban

Orienté par l'Équipe protection vers l'Équipe sécurité économique; a bénéficié d'une aide monétaire immédiate à court terme puis d'une allocation de soutien aux moyens d'existence.



Avec sa femme et leur fille, Merhej Kamoun vivait dans un centre d'hébergement collectif à Taalabaya, près de Zahle, dans le centre de la Bekaa. Blessée en Syrie, leur fille de 15 ans a dû subir plusieurs interventions chirurgicales. Son épouse est atteinte de diabète et d'hypertension – deux maladies au traitement coûteux. À 52 ans, Merhej ne parvenait pas à trouver un emploi et sa famille se trouvait sans source de revenu. Il leur a été demandé de quitter le centre d'hébergement lorsqu'ils n'ont plus eu droit à une allocation au logement. Leur situation semblait sans issue.

En 2016, l'Équipe protection du CICR a transmis le cas de cette famille à l'Équipe sécurité économique.

Merhej et les siens ont été inclus dans le programme de secours qui, au Liban, inclut un transfert monétaire à usages multiples en faveur des ménages les plus vulnérables économiquement, afin de les aider à pourvoir à leurs besoins essentiels. La famille a reçu 250 dollars US par mois pendant six mois consécutifs grâce à un système de carte de retrait, ce qui leur a permis de trouver un nouveau logement.

À l'issue des six mois, l'équipe du CICR a réalisé une visite de suivi et a estimé que Merhej pourrait participer à son programme de soutien aux moyens d'existence. Merhej s'est montré très réceptif au concept d'initiative micro-économique et a proposé d'ouvrir un stand à jus d'orange. Il a élaboré un plan d'activités simple, dans lequel il a présenté dans les grandes lignes son projet, la clientèle visée, la concurrence et les revenus qu'il espérait tirer de son activité. Grâce à cela, il a reçu une subvention de 2 000 dollars US et a acheté lui-même tout le matériel nécessaire.

Aujourd'hui, grâce à la réussite de sa petite entreprise, Merhej est capable de couvrir la quasi-totalité des besoins de base de sa famille, y compris la location de sa nouvelle maison, le traitement médical de son épouse, ainsi que leurs dépenses alimentaires et celles liées aux services publics. Il envisage déjà d'étendre son activité.

TRANSFERTS MONÉTAIRES À L'APPUI DES SERVICES DE SANTÉ ET DE PROTECTION SOCIALE

L'action du CICR étant par nature transversale, les personnes qui reçoivent le soutien d'une de ses équipes – par exemple, de santé – sont ensuite orientées vers l'Équipe sécurité économique pour continuer à bénéficier d'une assistance. Cette démarche vise à garantir qu'elles n'échappent pas malgré elles au filet de protection sociale mis en œuvre par le CICR et qu'elles bénéficient bien de tout l'éventail des aides dont elles ont besoin, comme l'illustre l'exemple ci-dessous tiré de notre expérience en Ukraine.

Le cas suivant, rencontré au Liban, montre clairement comment le CICR utilise les transferts monétaires pour orienter ses bénéficiaires vers ses services les plus pertinents, tout en maintenant avec eux un contact étroit et en facilitant leur relèvement à long terme.

Dans l'est de l'Ukraine, le CICR offre son assistance aux civils blessés par des mines ou lors de bombardements dans le cadre du conflit actuel, ainsi qu'aux familles de civils ayant perdu la vie par suite de tels incidents. L'institution aide ces personnes à assumer les coûts engendrés par leurs blessures ou le décès de leurs proches. Après examen de leur situation, l'Équipe protection peut, avec le consentement des personnes concernées, documenter les circonstances de l'incident à l'origine de la blessure ou du décès, puis utiliser ces informations dans ses échanges avec les autorités compétentes sur le respect des droits de la population civile relevant de leur juridiction. Au besoin, l'Équipe santé peut allouer une aide en espèces aux personnes blessées pour participer à leurs frais médicaux. Lorsque la personne blessée ou décédée était le principal soutien de famille, l'Équipe sécurité économique peut aussi verser des allocations, par exemple pour aider les proches à couvrir les frais funéraires ainsi que leurs besoins élémentaires pendant les premiers mois si critiques qui suivent l'incident.

Ammar Mahmoud Al Chaar, Liban

Ammar, comme beaucoup d'autres Syriens, est arrivé au Liban en 2013 pour y trouver refuge. Il a été blessé durant des combats en Syrie et son état médical l'empêche de reprendre une activité qui assurerait de quoi vivre à sa famille. Trois de ses six enfants sont atteints de thalassémie, une forme grave d'anémie héréditaire qui requiert de fréquentes transfusions. Entièrement dépendante de l'aide humanitaire, la famille ne parvenait pas à subvenir à tous ses besoins avec l'allocation mensuelle de 175 dollars US qu'elle recevait du HCR. Incapable de payer ses loyers, elle a fini par être expulsée du logement qu'elle occupait et a dû s'installer dans un bâtiment en chantier pendant plusieurs mois. Ammar a été contraint de retirer ses filles de l'école et ne pouvait même plus régler les frais de leurs transfusions sanguines. Impuissant, il voyait la santé de ses enfants se détériorer tandis que ses dettes ne cessaient de s'accumuler.

Lorsqu'Ammar s'est adressé à l'Équipe santé du CICR à l'hôpital universitaire Rafic Hariri pour son suivi médical, il a été hospitalisé pour quelques semaines. Informée de son cas, l'équipe hospitalière a immédiatement transmis son dossier à l'Équipe sécurité économique, qui a mené une évaluation de vulnérabilité. Compte tenu de ses besoins considérables, la famille remplissait les critères d'admission dans le programme de secours. Le CICR a alors remis une carte bancaire à Ammar, grâce à laquelle il pourrait retirer 175 dollars US par mois pendant six mois. Ce montant venait en complément de l'allocation qu'il recevait déjà du HCR. La famille a ainsi été en mesure d'emménager dans un logement plus salubre et les filles ont pu recevoir des transfusions plus régulièrement, bien que la fréquence de ces dernières fût encore insuffisante au regard de leur état médical. Ammar a trouvé un emploi comme chauffeur de camion – son ancien métier – mais sa condition physique l'empêchait de travailler plus de quelques heures d'affilée. En juin 2017, à la fin de la période de six mois, le CICR a réalisé une visite de suivi. Dans la mesure où les aides du HCR avaient cessé et que les blessures d'Ammar l'empêchaient de travailler suffisamment pour couvrir toutes les dépenses essentielles du ménage, le CICR a reconduit ses transferts monétaires pour six mois supplémentaires pour que sa famille continue de satisfaire ses besoins fondamentaux.



CHAPITRE 3

BIEN UTILISER LES TRANSFERTS MONÉTAIRES LORS DES CONFLITS

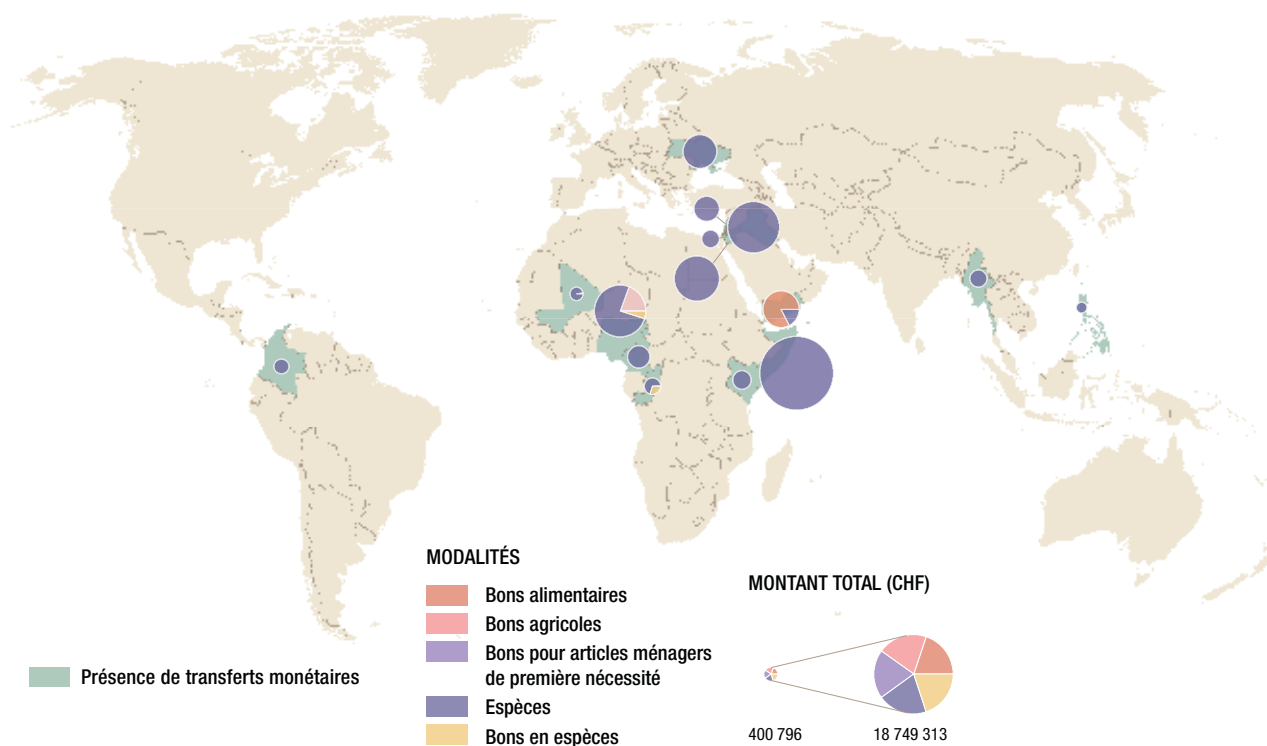
Les transferts monétaires sont de toute évidence devenus une pratique courante de l'action humanitaire au cours des deux dernières années. La majorité des travailleurs humanitaires estiment que leur bien-fondé n'est plus à démontrer. Par ailleurs, les aides en espèces ou sous forme de bons sont aujourd'hui systématiquement envisagées comme option de réponse dans des secteurs humanitaires très divers³⁶. Cependant, il est tout aussi évident qu'il subsiste encore de réels obstacles à leur utilisation. Ceux-ci peuvent être liés à la capacité d'une organisation à mettre en œuvre ces programmes de manière efficace. Il peut aussi arriver que le contexte ou la population cible ne se prêtent pas à cette forme d'assistance, du fait de l'absence de marchés fonctionnels ou d'une infrastructure de services financiers appropriée. Enfin, l'expérience du CICR montre que ces aides peuvent perdre de leur pertinence dans certains contextes lors de phases déterminées d'un conflit armé. Le chapitre ci-dessous se propose d'examiner les forces et les faiblesses des transferts monétaires en tant qu'option de réponse au cours d'un conflit.

DIVERSITÉ ET POLYVALENCE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

L'expérience du CICR montre que les transferts monétaires constituent un instrument extrêmement polyvalent, susceptible d'être mis en œuvre dans une multitude de contextes humanitaires et en combinaison avec de nombreuses autres activités d'assistance.

La carte ci-dessous indique les différentes modalités utilisées par l'institution pour certaines de ses opérations majeures, allant des versements en espèces destinés à satisfaire des besoins essentiels ou à soutenir les moyens d'existence, à la distribution de bons en nature à échanger contre des services ou marchandises spécifiques, comme des denrées alimentaires, des intrants agricoles ou des articles ménagers.

Les 15 plus vastes opérations de transferts monétaires mises en œuvre par le CICR en 2017, par budget et par modalité.



Les frontières, noms et désignations de pays utilisés dans ce rapport ne sont pas l'expression d'une position officielle ou politique du CICR, et sont sans préjudice des revendications de souveraineté sur les territoires mentionnés.

³⁶ CaLP et Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP et Accenture, Londres, février 2018, chapitre 2.

SAVOIR ENVISAGER D'AUTRES OPTIONS

Les transferts monétaires ne sont pas toujours la meilleure solution lors d'un conflit. Le CICR opère souvent là où d'autres acteurs humanitaires renoncent à se rendre. Ces lieux peuvent être dénués de presque toute infrastructure ou tout service. Il peut aussi s'agir de zones difficiles à atteindre, où la situation militaire est extrêmement volatile et où l'accès aux communautés touchées est sporadique. Dans ces situations, les transferts monétaires ne sont pas forcément la réponse la plus pertinente et le CICR préfère alors recourir à d'autres formes d'assistance.

Dans le chapitre précédent, un exemple sur le Soudan du Sud montre certaines limites des transferts monétaires. En Ukraine, pendant une phase du conflit armé, le CICR a été la seule organisation à pouvoir accéder aux zones qui n'étaient pas sous contrôle gouvernemental. Face à l'absence de prestataires de services financiers jouissant d'une reconnaissance légale et à l'urgence de la situation, il a été décidé de distribuer des secours en nature pour répondre aux besoins élémentaires de la population. Au Liban, également, l'institution s'est tournée vers d'autres solutions dans certains cas de figure, comme expliqué ci-dessous.

Liban : accès à des zones reculées

En 2016, le CICR était l'un des rares acteurs humanitaires présents à Aarsal, dans le nord-est du Liban. L'institution procédait à des distributions d'espèces partout ailleurs dans le pays afin d'améliorer la sécurité économique des habitants vulnérables. À Aarsal, en revanche, cette modalité était plus compliquée à mettre en œuvre. En effet, les villageois doivent franchir un point de contrôle pour accéder à l'établissement bancaire le plus proche, de l'autre côté de la frontière. Seuls les femmes et les enfants sont autorisés à passer; par ailleurs, le trajet peut prendre une journée entière et se révéler extrêmement coûteux. Par conséquent, le CICR a préféré distribuer de l'aide en nature aux personnes vulnérables d'Aarsal. À la même époque, la région de Wadi Hmeid était dépourvue de distributeur automatique de billets et de marché fonctionnel, alors que les besoins humanitaires étaient considérables. Dans ce cas encore, le CICR a privilégié l'aide en nature.

QUAND L'IMPORTANT EST D'AGIR VITE

Parfois, l'urgence de la situation pousse le CICR à opter pour l'assistance en nature car il n'est pas possible d'attendre que les conditions soient propices aux transferts monétaires. Ainsi, dans le nord-est du Nigéria, l'institution a distribué des secours en nature pour satisfaire les besoins les plus immédiats des communautés, tandis qu'elle établissait les partenariats et les procédures nécessaires pour réaliser des transferts monétaires à moyen terme. De même, au Cameroun, elle a commencé par distribuer des colis de vivres aux personnes déplacées mais, dès qu'elle a pu établir un contrat avec un prestataire de services financiers, elle a mis en place des transferts monétaires. En effet, les marchés locaux étaient suffisamment approvisionnés pour répondre aux besoins de base des communautés. En République centrafricaine, il arrive souvent au CICR de procéder à des distributions alimentaires d'urgence de manière ponctuelle, avant de passer le relais à une autre organisation qui se charge d'apporter une aide à plus long terme, souvent sous forme de transferts monétaires.

INSTABILITÉ ET BESOIN DE SOUPLASSE

S'il est une constante des conflits, même lorsqu'ils s'inscrivent dans la durée, c'est leur nature instable et fluctuante³⁷. Au sein d'un même pays, ils peuvent varier en intensité dans le temps et dans l'espace, des zones relativement stables pouvant brusquement basculer dans le chaos, tandis que d'autres retrouveront la tranquillité et passeront derrière une nouvelle ligne de front après avoir enduré des combats intenses. Cela signifie que les facteurs qui influencent la conception et la mise en œuvre de l'action humanitaire peuvent évoluer, que ce soit sur le plan des besoins ou de la méthode. Par exemple, des transferts monétaires assortis de restrictions peuvent être mis en place dans une zone déterminée pour soutenir les moyens d'existence de la population, jusqu'à ce qu'une nouvelle flambée de violence impose de fournir en urgence des secours en nature, car l'objectif stratégique n'est plus de stimuler la production alimentaire mais bien de garantir une consommation alimentaire minimum. Dans un tel cas de figure, l'instabilité peut imposer de remplacer sans délai les transferts monétaires par une aide en nature.

Il est indispensable de conserver un certain degré de souplesse ainsi que la capacité à alterner transferts monétaires et aide en nature, ou à utiliser les deux simultanément si cela est approprié et réalisable. Au Nigéria, par exemple, le CICR avait prévu de soutenir une communauté au moyen de transferts monétaires à usages multiples. À l'arrivée d'une autre organisation capable de couvrir ces besoins, l'institution a réaffecté son budget à la fourniture d'aide matérielle dans des communautés situées plus au nord, où aucun autre acteur n'était présent et où des transferts monétaires auraient été impossibles.

Comme nous l'avons déjà montré, la distribution de biens et de services en nature est parfois la méthode la plus adaptée pour venir en aide à des communautés vivant dans des zones difficiles à atteindre. Aux Philippines, l'assistance est presque entièrement fournie sous forme de transferts monétaires, hormis dans une région reculée où les marchés ne fonctionnent plus. Dans cette partie du pays, la meilleure solution consiste à faire appel à la Société nationale pour y effectuer des distributions d'aide en nature.

Le CICR s'efforce de toujours agir en concertation avec les plus démunis et s'adresse à un large éventail de personnes aux besoins très variés. Lorsque le marché local offre les biens et les services nécessaires, la distribution d'espèces ou de bons permet d'apporter une réponse plus ciblée que ne le pourra jamais l'aide en nature. Le soutien aux personnes victimes d'insécurité alimentaire en est un exemple parlant. Généralement, le CICR distribue des rations alimentaires sèches, celles-ci étant plus faciles à acheter, à stocker et à transporter en vrac que des produits frais. Lorsque les marchés sont fonctionnels, des transferts monétaires permettent aux bénéficiaires d'acheter des denrées sèches de base, comme du riz ou des céréales, mais aussi de la viande, du poisson, des fruits et des légumes frais, dont les rations sèches ne peuvent pas reproduire toute la diversité. Néanmoins, les espèces ne permettent pas de répondre à tous les besoins. Certains groupes de personnes vulnérables, tels que les détenus, les familles de personnes disparues ou les victimes de violences sexuelles, peuvent nécessiter des approches différentes et non monétaires, par exemple des visites du CICR, une formation et un soutien pour garantir l'équité de leur traitement au regard de la loi.

Au vu de ces impératifs de réactivité, de souplesse et d'adaptabilité, il est crucial que donateurs et décideurs humanitaires ne s'enferment pas dans une approche dogmatique des transferts monétaires. La préférence affichée pour cette forme d'aide pousse inévitablement les organisations humanitaires vers les contextes où des transferts monétaires sont possibles et souhaitables, éventuellement au détriment d'autres zones vulnérables ou de communautés encore plus précaires.

³⁷ CICR, *Conflits prolongés et action humanitaire – Quelques expériences récentes du CICR*, CICR, Genève, août 2016, p. 12.

ZONES DIFFICILES D'ACCÈS

Il arrive que même le CICR ne soit pas en mesure d'accéder directement aux populations vulnérables pour des questions de sécurité et de résistance politique. Il lui faut alors agir à distance, si possible par l'entremise de partenaires, en ayant pris soin d'établir la méthode la plus efficace au regard du contexte. Parfois, les aides en espèces sont la réponse la plus pertinente car les transferts électroniques fonctionnent et n'imposent pas une présence physique tout au long de l'opération. En Somalie, où le contexte se prête particulièrement bien aux transferts monétaires, le CICR a recours à l'argent mobile pour porter assistance aux populations qui vivent dans des secteurs très peu sûrs auxquels le CICR et la Société nationale ont un accès limité ou sporadique. Par exemple, lorsque des femmes issues de communautés isolées se rendent aux centres de stabilisation du CICR pour y faire soigner leurs enfants atteints de malnutrition, il est possible de leur verser des espèces. Elles sont ainsi en mesure de couvrir leurs besoins essentiels et d'accéder aux soins de santé ainsi qu'à d'autres services de base une fois de retour dans leur village. Cependant, la capacité des transferts électroniques à atteindre des communautés isolées ne remplace pas la nécessité d'une présence physique. Il demeure nécessaire de mener des évaluations sur le terrain pour se faire une idée précise des besoins, puis de réaliser un suivi de la situation pour mesurer l'impact du programme sur les communautés. Le CICR peut certes tirer parti des transferts monétaires pour continuer de porter assistance aux populations difficiles à atteindre. Mais en fin de compte, l'accès physique reste essentiel et le CICR continuera de négocier pour obtenir un accès sans entrave aux personnes touchées par un conflit.

La capacité des transferts électroniques à atteindre des communautés isolées ne remplace pas la nécessité d'une présence physique.

PRIORITÉ AUX INFRASTRUCTURES ET AUX SERVICES

Il est fondamental de maintenir les services primordiaux que sont la santé, l'assainissement, l'approvisionnement en eau et en électricité, ainsi que l'éducation, pour que les personnes touchées par un conflit ou d'autres formes de violence puissent survivre dans des conditions aussi dignes que possible. Dans cette optique, une grande partie de l'action du CICR consiste à aider les autorités concernées à maintenir ces services au cours d'une crise et à s'assurer que les communautés puissent y accéder librement. En Syrie, le CICR a remis en état des infrastructures et des réseaux d'alimentation en eau potable afin de rétablir l'accès pour plus de 15 millions de personnes. Au Nigéria, le soutien qu'il a apporté à l'installation et à l'exploitation de trois stations de traitement de l'eau bénéficiera à 1,2 million de personnes. En Afghanistan, l'institution soutient deux hôpitaux à travers des investissements substantiels dans la formation, l'assistance technique et le matériel. Ce projet permet d'offrir un accès à des services sanitaires de qualité à plus de quatre millions de personnes. Les programmes de moindre envergure menés en milieu rural sont tout aussi importants. Citons, par exemple, la fourniture d'installations agro-pastorales, ainsi que de matériel et de formations techniques destinés à garantir un approvisionnement en eau pérenne dans les régions du Sahel et du Lac Tchad, ou encore la maintenance d'infrastructures et la fourniture d'équipements essentiels à des postes de santé ruraux dans les États de Shan et de Rakhine, au Myanmar.

Les transferts monétaires en faveur des ménages peuvent être utilisés pour aider ces derniers à payer les frais liés à leur accès aux soins de santé, à l'eau, à l'électricité et à l'éducation, permettant ainsi de leur faire supporter autant que possible le coût de leur utilisation de ces services. Les projets « argent contre travail », quant à eux, peuvent parfois concourir à la reconstruction d'infrastructures à travers de petites réparations pouvant être exécutées par une main-d'œuvre non qualifiée.

Maintenir des infrastructures et des services résilients nécessite d'effectuer des investissements stratégiques sur plusieurs années, tout en établissant des partenariats à long terme impliquant un très haut niveau d'expertise technique. Ces besoins vont bien

au-delà de la définition actuellement admise des transferts monétaires, qui se limite encore à la fourniture d'aides financières aux individus et ne prévoit pas le subventionnement de petites et moyennes entreprises ou encore de grands opérateurs publics pour assurer le maintien de services essentiels. Ce soutien aux grandes infrastructures constitue l'un des aspects de l'action du CICR sur l'axe humanitaire-développement, dans le cadre de laquelle des ressources du développement sont utilisées pour répondre à des besoins humanitaires³⁸. En raison de leur taille, ces infrastructures nécessitent des investissements considérables – sous forme d'initiatives de mésofinance ou de macrofinance – ainsi que des partenariats entre l'institution et un prestataire de services afin d'investir dans les ressources humaines, le matériel et les consommables requis pour assurer la prestation de services efficaces.

PROTECTION DES PERSONNES À RISQUE

Les aides monétaires ne peuvent rien contre les violences qui portent atteinte à la protection des personnes vulnérables ; en revanche, elles peuvent atténuer, sur le plan physique et économique, les effets négatifs des conflits armés et des violations du droit international humanitaire (DIH). Par exemple, en Afghanistan, les Équipes protection du CICR vont à la rencontre des civils touchés par la violence pour recueillir leurs témoignages sur les torts qu'ils ont subis. Elles en informent les autorités concernées, en leur demandant de prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin et fournir assistance aux victimes. Lorsque cela ne suffit pas, elles orientent les personnes dans le besoin vers des collègues qui évaluent les conséquences économiques des préjudices et mettent en place des transferts monétaires pour atténuer celles-ci en couvrant les frais funéraires, médicaux et le remplacement d'actifs.

Les aides monétaires ne peuvent rien contre les violences qui portent atteinte à la protection des personnes vulnérables.



PROTECTION DES DONNÉES

Il arrive également que les transferts monétaires électroniques ne soient pas conseillés en raison d'inquiétudes sur la protection des données et ce, même si tous les services financiers nécessaires sont déjà en place. Cela est particulièrement courant dans les situations de conflit et d'autres contextes sensibles, où l'éventail de prestataires de services financiers disponibles est souvent limité et tend à être contrôlé par une des

³⁸ Guinote, FS, « A Humanitarian-Development Nexus That Works », blog *Humanitarian Law and Policy* du CICR, 21 juin 2018.

parties au conflit³⁹. Le fait de communiquer les données personnelles de bénéficiaires à un prestataire de services financiers, à des fins de transferts monétaires, pourrait donc enfreindre les clauses sur la transmissibilité des informations dans la relation établie entre le CICR et l'individu en question. Ces considérations doivent être prises en compte lors du choix des moyens et des méthodes les plus appropriés pour répondre à une crise humanitaire. Au Nigéria, le CICR fournit une grande partie de son assistance sous forme de transferts monétaires. Cependant, l'institution a récemment pris la décision de distribuer des aides en nature à un certain groupe de personnes car la protection de leurs données n'était pas garantie, quand bien même l'infrastructure financière nécessaire existait déjà.

La protection des données constitue une préoccupation majeure dans le cadre de tout programme humanitaire. Lorsqu'ils nécessitent des prestataires de services financiers extérieurs, comme des banques ou des opérateurs de téléphonie mobile, les transferts monétaires induisent des flux d'informations complexes et posent des difficultés supplémentaires en matière de protection des données.

Les données personnelles recueillies lors des opérations de transferts monétaires incluent généralement les renseignements destinés à vérifier l'identité des bénéficiaires (dites données «know your customer» ou KYC) comme le nom, le prénom, le numéro de téléphone portable, mais aussi des métadonnées téléphoniques / de géolocalisation, ainsi que des données biométriques. Des informations socio-économiques et sur les vulnérabilités spécifiques des personnes peuvent également être collectées par des organisations humanitaires afin de cibler leur action.

À l'instar de toute collecte de données personnelles, les transferts monétaires comportent donc des menaces et des risques inhérents pour la sphère privée des personnes. Les principales inquiétudes au sujet des transferts monétaires et de la protection des données surviennent lorsque les programmes impliquent la participation de prestataires de services financiers qui sont liés par la législation nationale. Ces inquiétudes portent notamment sur:

- *l'utilisation des données par les autorités à des fins répressives, notamment la surveillance et le profilage des individus. Par exemple, les données KYC des bénéficiaires peuvent être recoupées avec des listes de personnes établies par les autorités locales, y compris des entités soupçonnées d'être liées à un conflit ou à une situation de violence. Sur le plan de la protection, il est à craindre que des personnes se voient exclues de programmes d'assistance parce qu'elles figurent sur certaines listes ou vivent dans une zone qui les désigne comme hostiles aux autorités d'une façon ou d'une autre;*
- *l'utilisation de données personnelles à des fins commerciales, par exemple pour envoyer des propositions de services ou des publicités ciblées aux bénéficiaires, ou encore pour déterminer leur solvabilité. Les données peuvent aussi être utilisées pour effectuer des recoupements avec des listes de clients ayant des impayés, ce qui peut inciter l'institution financière à retrancher directement les montants dus de l'aide humanitaire destinée à la personne en question;*
- *les risques sécuritaires pouvant découler de la multiplication de données sensibles. Celle-ci crée en effet des points de vulnérabilités supplémentaires vis-à-vis d'accès non autorisés. Les personnes sont alors exposées au risque d'être victimes de désinformation, d'usurpation d'identité ou de chantage;*
- *enfin, des difficultés relatives à l'obtention du consentement individuel dans le cadre de conventions passées avec des prestataires de services financiers. L'obtention du consentement éclairé constitue un objectif ambitieux en raison du volume et de la complexité des informations devant être fournies pour s'assurer que les personnes appréhendent pleinement les risques.*

39 Kuner, C et Marelli, M (directeurs de publication), *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action*, CICR et Brussels Privacy Hub, Genève, juillet 2017 – <https://www.icrc.org/en/publication/handbook-data-protection-humanitarian-action>

Loin de se limiter aux personnes, ces enjeux concernent également les organisations humanitaires. Si les données générées par une organisation finissent entre les mains d'une entité commerciale ou d'application des lois et que celle-ci les utilise à des fins non humanitaires, la neutralité et l'indépendance de son action humanitaire peuvent être remises en question. L'organisation peut alors être perçue comme soutenant une partie au conflit en lui fournissant des données, ce qui pourrait induire des risques pour la sécurité de son personnel et/ou compromettre son accès à la population concernée.

Le CICR s'est doté de directives strictes concernant la protection des données lors de l'établissement d'un partenariat avec un prestataire de services financiers. Celui-ci doit consentir, entre autres, à utiliser les données collectées au nom du CICR exclusivement pour les besoins du contrat passé avec l'institution; à informer celle-ci de toute demande de divulgation de données personnelles émanant d'une instance d'application des lois; et à mettre en œuvre toutes les mesures de sécurité appropriées pour protéger les données personnelles avant leur traitement et leur transmission. Du fait de ces contraintes, les évaluations sur la protection des données constituent un aspect essentiel de toute décision quant aux moyens d'action humanitaire à employer dans une situation donnée.

CONCILIER EFFICIENCE, EFFICACITÉ ET OPTIMISATION DES RESSOURCES

Les aides monétaires offrent la possibilité de réduire les coûts et d'accroître l'efficacité, ce qui constitue un atout certain à une époque marquée par l'augmentation des besoins mondiaux et le resserrement des budgets humanitaires. Si l'on en croit les données factuelles existantes, les transferts monétaires peuvent contribuer à une baisse significative des coûts. En 2015, une étude sur 4 pays - l'Équateur, le Niger, l'Ouganda et le Yémen - a montré qu'à budget égal, 18 % de personnes en plus auraient pu être aidées si chaque bénéficiaire avait reçu des espèces plutôt que des denrées alimentaires⁴⁰. Une fois les services financiers initiaux établis et les systèmes en place, l'argent peut être rapidement mis à disposition des personnes touchées et le montant des transferts peut être régulièrement ajusté à l'évolution des prix ou des besoins des bénéficiaires, offrant de ce fait une impressionnante souplesse d'utilisation. Il existe dans le secteur humanitaire une forte volonté d'améliorer l'efficacité et d'optimiser l'utilisation des ressources pour atteindre autant de personnes que possible.

S'il est déterminé à réaliser des économies de coûts et des gains d'efficacité, le CICR est néanmoins conscient que cela ne garantit pas, en soi, une utilisation optimale des ressources. De toute évidence, il est souhaitable de canaliser un maximum de fonds vers les personnes vulnérables et d'en dépenser le moins possible en frais généraux. Cependant, l'utilisation des ressources devrait être évaluée sur la base des résultats obtenus par les personnes, et non pas simplement des ressources qu'elles ont reçues. Par conséquent, l'efficacité est tout aussi importante et c'est à la lumière de celle-ci qu'il convient de juger les économies et les gains d'efficacité. Dans un monde idéal, les solutions les plus économiques seraient aussi à coup sûr les meilleures. Mais nous ne vivons pas dans un monde idéal, et l'action humanitaire la plus efficace n'est pas toujours la plus économique, comme nous l'avons montré plus haut. Cela signifie que l'optimisation des ressources ne doit pas tenir compte que des coûts et de l'efficacité, mais aussi de l'utilité pour les personnes en tant que résultat de tout investissement.

Les fortes incitations à utiliser des transferts monétaires, notamment lorsqu'elles sont motivées par la recherche de rentabilité, peuvent placer les organisations humanitaires dans des situations délicates. À trop vouloir soumettre l'attribution d'un soutien

⁴⁰ ODI, *Doing Cash Differently: How cash transfers can transform humanitarian aid*, ODI, septembre 2015 - <https://www.odi.org/publications/9876-cash-transfers-humanitarian-vouchers-aid-emergencies>

financier à des cibles de produits, plutôt qu'à des cibles de résultat, le risque est de détourner artificiellement les programmes vers des environnements propices aux transferts monétaires, là où une analyse impartiale et fondée sur les besoins aurait été nécessaire. Ainsi, les communautés vulnérables qui vivent dans des zones où les transferts monétaires ne sont pas réalisables risquent d'être laissées de côté ou de recevoir une forme d'aide qui ne leur convient pas. Il est donc préférable de fonder ses décisions sur les besoins recensés, les résultats et l'efficacité escomptés pour garantir que les outils demeurent un moyen d'atteindre un objectif, au lieu de devenir une fin en soi.

PERTINENCE DES AIDES MONÉTAIRES

L'expérience du CICR montre clairement que, lors d'un conflit armé ou d'autres situations de violence, le choix de la réponse à apporter doit être guidé par le contexte, les besoins et la recherche d'efficacité. Les transferts monétaires sont un outil de l'action humanitaire et non pas un objectif ou un résultat en soi. Il est justifié de poser la question « pourquoi ne pas mettre en place des transferts monétaires ? », mais seulement si l'on est disposé à s'entendre répondre, parfois, que « cela ne fonctionnera pas dans ce contexte » ; « pas maintenant – plus tard, peut-être » ou encore « pour une partie de la population, d'accord, mais pas pour tout le monde ». Autrement dit, il ne suffit pas de juger que des transferts monétaires sont réalisables dans un contexte donné ; encore faut-il déterminer s'ils constituent réellement la réponse la plus pertinente.

Il ne suffit pas de juger que des transferts monétaires sont réalisables dans un contexte donné ; encore faut-il déterminer s'ils constituent réellement la réponse la plus pertinente.

COORDINATION ET GROUPEMENT DES TRANSFERTS MONÉTAIRES EN SITUATION DE CONFLIT

La coordination des transferts monétaires a été source d'importants débats et désaccords dans le monde humanitaire, notamment pour ce qui est du leadership. Il semble globalement admis qu'une meilleure coordination contribuerait à renforcer l'expertise et l'évaluation des besoins dans ce domaine, ce qui se traduirait par des actions mieux ciblées, plus efficaces et plus efficaces⁴¹. En revanche, les avis semblent plus partagés quant à l'organisation ou à la structure devant assumer le rôle directeur. À ce jour, il en va de même à l'échelon national, dans la mesure où peu d'États hôtes confient à un ministère en particulier la responsabilité de coordonner les transferts monétaires.

L'indécision qui prévaut actuellement est bien compréhensible. En effet, les transferts monétaires ne constituent pas un secteur unique pouvant être dirigé verticalement par une organisation qui s'imposerait naturellement, mais un outil utilisé de manière transversale pour atteindre une grande variété d'objectifs humanitaires dans tous les secteurs. En outre, le CICR considère que la coordination lors des conflits armés pose de nombreuses difficultés, notamment parce que l'action humanitaire ne doit pas offrir de prise aux efforts déployés par une ou des parties au conflit pour coordonner ou contrôler les transferts humanitaires. Selon son habitude, le CICR s'efforcera de nouer des liens avec d'autres entités opérant dans les mêmes zones ou les zones avoisinantes, mais il s'attachera toujours à mener ses opérations en toute indépendance et sans confier la coordination à d'autres entités.

PRINCIPES HUMANITAIRES ET MODÈLE À PRESTATAIRE UNIQUE

Certains avancent également qu'il ne suffit pas de coordonner les transferts monétaires et qu'il faudrait aller jusqu'à les intégrer dans un système unique utilisable dans l'ensemble des situations de crise. C'est ce que l'on appelle le modèle à prestataire unique.

⁴¹ CaLP et Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP et Accenture, Londres, février 2018, chapitre 5.

Ce modèle ne fonctionnera pas pour le CICR, dont l'action est fondée sur les principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Le principe de neutralité signifie que le CICR ne prend jamais parti dans un conflit et qu'il s'abstient en tout temps de s'engager dans des controverses d'ordre politique, racial, religieux ou idéologique. L'impartialité implique de porter assistance sur la seule base de la nécessité. Il est indispensable que toutes les parties au conflit comprennent le caractère neutre et indépendant du CICR pour garantir son accès aux personnes touchées par le conflit. Par conséquent, le CICR ne peut tout simplement pas prendre le risque d'être assimilé ou associé à une entité coordinatrice ou à un prestataire de services financiers en particulier pouvant eux-mêmes être perçus comme partiaux ou ayant un parti pris par diverses parties au conflit ou par la population civile en général.

Cette approche guidée par des principes et l'impossibilité pour le CICR d'adopter un modèle à prestataire unique ont aussi des implications pour le futur des transferts monétaires au sein du Mouvement. Il a également été proposé de procéder à des regroupements au sein même du Mouvement, par exemple en établissant des critères de ciblage ou en identifiant des prestataires de services communs, afin de maximiser l'expertise et les ressources. Le CICR encourage vivement les efforts visant à favoriser le partage d'informations et des enseignements tirés par les organisations pour améliorer l'efficacité et l'efficacé de l'action humanitaire. Il communique lui-même régulièrement avec d'autres entités menant des programmes similaires sur le terrain pour des raisons de cohérence – sur des questions telles que la définition du panier de dépenses minimum ou d'une fourchette commune pour les montants de transferts – et pour éviter les doublons dans la distribution des aides. Dans certains contextes, le CICR peut opérer à travers la même plateforme ou le même prestataire de services que d'autres partenaires du Mouvement. Par exemple, la Croix-Rouge du Kenya a passé un contrat avec SafariCom, l'un des plus importants opérateurs de téléphonie mobile de la région. Plutôt que d'établir un nouveau contrat avec SafariCom ou un autre prestataire, le CICR utilise celui conclu par la Société nationale pour faire parvenir les fonds aux communautés touchées.

Toute tentative pour regrouper les efforts au-delà de ce niveau de coordination serait difficile, en raison des problèmes de sécurité et des risques qu'ils engendrent pour l'image du CICR. Cela est particulièrement vrai dans les environnements sensibles et instables, dans lesquels des groupes armés non étatiques peuvent se montrer moins réceptifs à certaines entités. Par exemple, lorsque des prestataires de services financiers véhiculent une image déterminée, les risques que cela entraîne pour la façon dont le CICR est perçu pèseront fortement sur sa décision d'opter pour une aide monétaire ou en nature.

Il est important que le CICR conserve son indépendance dans ses évaluations comme dans la mise en œuvre. Il doit pour cela réaliser lui-même les évaluations des besoins et le ciblage des populations, souvent en coopération avec d'autres partenaires du Mouvement. De plus, le CICR vient souvent en aide à des groupes spécifiques, tels que des familles de personnes disparues ou détenues, dont la vulnérabilité ne se limite pas aux besoins dits « fondamentaux ».

Dans le souci de préserver la neutralité, l'impartialité et l'indépendance de son approche en matière d'accès aux victimes des conflits armés et d'autres situations de violence, le CICR continuera d'agir de manière indépendante mais en coordination avec d'autres organisations humanitaires, exactement comme il le fait dans le cas de l'aide en nature. Il continuera également de former des partenariats lorsque cela peut renforcer son efficacité.

Pour élaborer des programmes efficaces, la décision de recourir à des aides monétaires ou en nature dépasse donc la simple question des infrastructures disponibles. La sensibilité des contextes dans lesquels le CICR opère, les principes qui guident son action, ainsi que ceux de ses partenaires, sont autant de facteurs déterminants pour la mise en place, ou non, de transferts monétaires. Très souvent, ceux-ci offrent de nombreux avantages dans ces situations, y compris la possibilité d'atteindre des communautés isolées et de réduire les risques pour la sécurité des personnes. Mais, en toutes circonstances, le plus important est de concevoir des programmes en tenant compte des besoins, du contexte, des principes et des objectifs, plutôt que d'un simple outil ou moyen de programmation.



CHAPITRE 4

QUEL AVENIR POUR L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES AU CICR ?

Jusqu'à ce jour, le CICR et le secteur humanitaire dans son ensemble ont traditionnellement fait appel aux aides en espèces et sous forme de bons pour améliorer la sécurité alimentaire et soutenir les moyens d'existence de personnes vulnérables. Cependant, les possibilités offertes par les transferts monétaires dépassent largement ce cadre et le CICR souscrit à la recommandation de CaLP, selon lequel cette forme d'aide peut et devrait être intégrée aux efforts déployés pour réaliser un éventail plus large d'objectifs et d'activités humanitaires. Le caractère transversal de l'action du CICR se prête particulièrement à cette approche. Dans cette optique, l'institution a décidé, dès 2016, d'intensifier et de diversifier son utilisation des aides monétaires en tant que partie intégrante et pluridisciplinaire de ses réponses.

SOUTIEN AUX ACTIVITÉS DE PROTECTION

Le CICR utilise déjà efficacement les transferts monétaires pour ses activités de protection destinées à faciliter le relèvement et la réintégration de personnes très vulnérables. En Israël et dans les territoires palestiniens occupés, de petits montants en espèces sont versés aux personnes vulnérables victimes de violations du DIH, afin de leur permettre d'acheter des biens nécessaires à leur subsistance ou de suivre une formation professionnelle. L'institution a aussi utilisé ce moyen au Pérou pour aider d'anciens détenus de groupes armés à subvenir à leurs besoins alimentaires immédiats et à payer les coûts de construction d'un logement. Dans l'État du Jammu-et-Cachemire, au Pakistan, le CICR a mené un projet de micro-entreprises visant à soutenir les familles de détenus et d'anciens détenus dont les moyens d'existence avaient été détruits ou fragilisés par suite de la détention. Il arrive aussi que les aides en espèces soient utilisées pour faciliter le regroupement de familles dispersées. Cela a notamment été le cas au Nigéria car les distances entre le bureau du CICR et les États d'origine des personnes rendaient difficile le transport de l'aide en nature, alors que l'offre était limitée sur les marchés des villages d'où les bénéficiaires étaient issus. Le CICR verse depuis longtemps aux proches de détenus de petites allocations en espèces pour couvrir leurs frais de transport jusqu'aux lieux de détention et ainsi garantir le maintien d'un lien vital au sein de ces familles. Par ailleurs, comme nous l'avons vu au chapitre 1 dans l'exemple tiré du contexte ukrainien, ces aides peuvent également bénéficier indirectement aux détenus eux-mêmes.

Les transferts monétaires peuvent aussi contribuer plus largement à la protection à base communautaire. En Arménie, le CICR a remis des espèces à des ménages à risque afin qu'ils puissent équiper leurs maisons de protections passives – par exemple, en murant les fenêtres. Il peut également s'agir de faciliter l'évacuation de personnes dont la vie est menacée. Au Mali, par exemple, des personnes en danger de mort imminent, et qui se trouvaient donc dans une situation particulièrement vulnérable, ont reçu des espèces pour pouvoir se réinstaller dans un secteur plus sûr du pays. Une aide similaire est apportée depuis des décennies aux personnes menacées de mort en Colombie. Cependant, cette possibilité n'est utilisée qu'en dernier recours compte tenu des conséquences potentielles d'une telle pratique. Le CICR élargit désormais ses axes de recherche à l'ensemble de ses activités de protection, afin de mettre en œuvre des transferts monétaires dès lors qu'ils constituent la meilleure option.

SOUTIEN AUX ACTIVITÉS DE SANTÉ

La distribution d'espèces et de bons peut constituer un moyen efficace pour aider à surmonter les obstacles financiers aux soins de santé dans les contextes où des services sanitaires de qualité sont disponibles et accessibles. En Ukraine, les services médicaux d'urgence sont gratuits mais les patients hospitalisés doivent souvent assumer des coûts connexes. Dans ce cas de figure, le CICR peut logiquement décider de verser des allocations en espèces aux familles de blessés de guerre, pour leur permettre de régler les dépenses de santé supplémentaires engendrées par les blessures. Au Liban, dont le système de santé est majoritairement privatisé, le coût de la prise en charge détourne



de nombreuses femmes des services de santé sexuelle et génésique. Cette difficulté se traduit par de forts taux de mortalité maternelle et néonatale tant dans la population de réfugiés syriens que dans les familles d'accueil libanaises précarisées. À l'heure actuelle, le CICR étudie la possibilité de remédier à cet obstacle en versant des allocations en espèces aux femmes économiquement les plus vulnérables qui sont exposées à des grossesses à risque afin d'améliorer leur accès à des soins prénatals et postnatals.

Le CICR se préoccupe toujours de la qualité des médicaments utilisés le cadre de ses programmes de santé. Lorsque des produits de contrefaçon ou de qualité médiocre sont vendus sur les marchés locaux, il pourrait être nocif et contre-productif de remettre des espèces aux personnes vulnérables pour qu'elles puissent acheter elles-mêmes leurs traitements. L'institution doit encore approfondir ses recherches pour régler cette difficulté.

HÉBERGEMENT, EAU ET SERVICES ESSENTIELS

Les transferts monétaires sont de plus en plus utilisés pour répondre aux problématiques d'hébergement. Les versements en espèces s'avèrent en effet très efficaces pour aider les ménages vulnérables à assumer les coûts de construction, de location et des services publics, notamment en milieu urbain. En Israël et dans les territoires occupés, des subventions en espèces sont accordées à des familles dont la maison a été détruite afin de les aider à couvrir leurs dépenses obligatoires ainsi que le coût de relogement. Aux Philippines, un programme de subventions a permis la reconstruction de plus de 4 000 logements. En République centrafricaine, un nouveau projet utilise un système de bons à échanger contre des matériaux pour la construction d'abris, afin d'aider des familles dont la maison a été endommagée ou détruite.

Dans les zones urbaines, le CICR s'attache surtout à garantir le maintien en fonctionnement de services essentiels, tels que l'eau, l'électricité et le traitement des eaux usées, en soutenant le personnel, les équipements et les organismes sur lesquels reposent ces services urbains complexes. Comme expliqué au chapitre 3, les transferts monétaires, par définition, ne sont pas pertinents pour une grande partie de ces chantiers structurels. Cependant, ils sont de plus en plus mis à contribution pour aider des personnes touchées à couvrir leurs besoins élémentaires; or, l'expérience du CICR en milieu urbain démontre que ces aides permettent souvent aux ménages vulnérables de couvrir les coûts des services publics de base afin de maintenir le chauffage et l'électricité dans leurs habitations.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN MATIÈRE DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

Compte tenu du formidable essor des transferts monétaires au cours de la décennie écoulée, le CICR est déterminé à renforcer ses propres capacités internes dans ce domaine pour répondre à un large éventail d'objectifs. Dans cette optique, il a mis en place un ensemble de formations théoriques et en ligne, ainsi qu'un programme d'accompagnement en cours d'emploi à l'intention de son personnel. Il a également élaboré des procédures opérationnelles standard sur les transferts monétaires, qui décrivent de façon détaillée les rôles et responsabilités des équipes affectées aux programmes et de celles assurant des fonctions de soutien. La moitié environ des collaborateurs de l'Unité sécurité économique ont reçu une formation spécifique sur les transferts monétaires, tandis qu'une autre formation destinée aux équipes des finances et de la logistique a débuté en 2018. Pour améliorer encore l'expertise de l'Unité sécurité économique dans ce domaine, le CICR a nommé en 2017 un nouveau spécialiste des transferts monétaires pour l'institution. Son rôle est de piloter l'intégration institutionnelle des aides monétaires en définissant une vision et une stratégie communes pour ce type de programme à l'échelle du CICR, et en assurant des formations sur le terrain ainsi qu'un appui technique aux collègues issus de différents services, y compris les Unités santé, protection, eau et habitat, finances et logistique, qui développent toutes le recours aux transferts monétaires dans le cadre de leurs activités et programmes respectifs. Le renforcement des capacités concernant les aides en espèces implique aussi de s'adapter à un environnement externe en pleine mutation et de tirer le meilleur parti possible des ressources et des technologies à disposition.

Le CICR opère dans un monde qui évolue rapidement: le développement des technologies numériques transforme la manière dont les gens vivent, travaillent, interagissent et trouvent des informations ainsi que des solutions à leurs problèmes, y compris lors de conflits armés et d'autres situations de violence. Il doit donc optimiser son utilisation des données et des nouvelles technologies, tout en transformant et en adaptant sa réponse opérationnelle à ce paysage très mouvant. Cela lui permettra de répondre aux besoins présents et futurs des populations touchées – y compris au travers d'initiatives innovantes – ainsi qu'aux attentes des parties prenantes. Il est de plus en plus facile d'accéder à de nouvelles technologies capables de transformer les réponses aux conflits ainsi que l'interaction avec les personnes touchées; or, nombre de ces technologies sont porteuses de possibilités mais aussi de difficultés quant à l'utilisation des aides monétaires (mégadonnées, réseaux sociaux / financement participatif, identité numérique / biométrie, profilage numérique, chaînes de blocs, cryptomonnaies, etc.). Dans le cadre de sa transformation numérique, le CICR poursuivra ses recherches et son développement dans l'ensemble de ces domaines afin de déterminer les meilleurs moyens d'en tirer parti pour soutenir ses programmes de transferts monétaires lors des conflits armés.

Le Mouvement s'est fixé pour objectif de plus que doubler le volume de ses interventions monétaires. À cette fin, il a investi dans le renforcement de ses propres capacités au travers de discussions et de développements techniques ainsi qu'en définissant des orientations. Il a publié ses premières lignes directrices officielles en la matière en 2007. Depuis, d'importants travaux ont été menés pour étoffer ces lignes directrices et les meilleures pratiques, le dernier effort en date étant leur migration vers la Boîte à outils pour les transferts monétaires dans les situations d'urgence⁴², une plateforme en ligne interactive offrant outils, ressources, conseils et orientations sur les programmes de transferts monétaires. En outre, le Mouvement s'est doté d'un Groupe de travail de pairs sur les transferts monétaires, qui réunit des spécialistes en la matière issus du CICR, de la Fédération internationale et de 12 Sociétés nationales. Ce groupe a pour vocation de centraliser les discussions et les efforts destinés à définir, coordonner et fournir des modalités de transferts monétaires appropriées et intégrées, mais aussi

42 <http://rcmcash.org/fr/>

les efforts visant à les faire connaître et à en améliorer la qualité, en vue de faciliter la préparation aux interventions monétaires et leur déploiement lors d'une crise. Ce groupe de travail a récemment mis au point un « Cadre stratégique relatif aux transferts monétaires » à l'intention du Mouvement, dont l'ensemble des composantes seront appelées à se servir pour orienter leurs travaux dans ce domaine.

L'une des principales priorités du Mouvement consiste à « se préparer aux transferts monétaires », c'est-à-dire améliorer la capacité des Sociétés nationales à mettre en œuvre des programmes de ce type à grande échelle. Cet effort repose sur une approche « entre pairs », à travers laquelle des membres expérimentés du Mouvement aident les Sociétés nationales à se préparer opérationnellement à déployer rapidement des interventions monétaires souples et de qualité. Cette approche comporte plusieurs étapes, telles que s'assurer de l'adhésion des directions des Sociétés nationales, établir un groupe de travail interne, définir des procédures opérationnelles standard claires, former des collaborateurs à évaluer la pertinence et la faisabilité des transferts monétaires au regard d'un scénario, et conclure des accords préalables avec des prestataires de services financiers pour être en mesure de déployer rapidement ces programmes à grande échelle, lorsque les conditions s'y prêtent.

Cette préparation implique aussi d'apprendre à reconnaître les signes avant-coureurs d'une crise. Le financement fondé sur les prévisions⁴³ s'inspire d'un élément qui fait partie de longue date des travaux du Centre sur le changement climatique (qui soutient le Mouvement et ses partenaires dans leurs efforts pour atténuer les effets des changements climatiques), à savoir : contribuer à intégrer l'approche « alerte précoce - action précoce » dans les activités de gestion des catastrophes menées par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge dans le monde. Cette approche part du constat que les crises arrivent rarement par surprise, alors que les organisations humanitaires ne disposent pas des ressources pour agir *en amont*, surtout lorsqu'il subsiste des doutes et donc un risque d'agir en vain. Le financement fondé sur les prévisions tente de pallier cette difficulté en investissant dans des activités de préparation avant la survenue d'une crise. À cette fin, des fonds sont distribués aux communautés pour leur donner les moyens de traverser une épreuve en consolidant leurs maisons, en mettant leurs récoltes ou leur bétail à l'abri, voire en se mettant provisoirement à l'écart pour laisser passer la crise.

Le Mouvement a déjà utilisé le financement fondé sur les prévisions dans le cadre d'opérations menées en Ouganda (à deux reprises), au Pérou et, dernièrement, au Togo. En 2016, cette approche a été approuvée conjointement par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et la Fédération internationale, cette dernière ayant même pris l'engagement de contribuer à doubler ce type de financement au sein du Mouvement d'ici 2018. Bien qu'il soit issu des études sur le climat, ce concept se révèle aussi pertinent lors d'un conflit. En exploitant mieux les données et en développant des modèles prévisionnels fondés sur les signes d'alerte précoces d'un conflit, le CICR et les Sociétés nationales pourraient être en mesure d'investir des fonds dans la préparation de manière très similaire. Les communautés recevraient ainsi les moyens financiers dont elles ont besoin pour surmonter le choc, ce qui permettrait aux familles de protéger leurs actifs, d'envoyer leurs proches vulnérables vers des secteurs plus sûrs, voire de se déplacer dans de bonnes conditions de sécurité en emportant avec elles leurs documents importants et leurs biens mobiliers, plutôt que de devoir partir précipitamment pour sauver leur vie en laissant tout derrière elles.

43 <https://www.climatecentre.org/programmes-engagement/forecast-based-financing> ;
https://www.climatecentre.org/downloads/files/programs/RCCC_FbF%20of%20preparedness%202020pager%20V1%20web.pdf

Quoi que le CICR ou une Société nationale fasse pour se préparer à effectuer des transferts monétaires dans un pays donné, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'un contexte ou une population cible soient eux-mêmes prêts à recevoir cette forme d'aide. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, il peut être contre-indiqué de recourir aux aides monétaires dans un pays, dans une zone donnée ou à un moment déterminé pour de multiples raisons. Le fait est que, parfois, «elles ne donneront pas les meilleurs résultats dans ce contexte», «elles ne fonctionneront pas maintenant – plus tard, peut-être» ou «elles seront efficaces pour une partie de la population mais pas pour tout le monde». Par contre, lorsque les transferts monétaires sont réellement la solution la plus pertinente, le CICR et le Mouvement dans son ensemble doivent en exploiter tout le potentiel afin d'apporter la meilleure réponse possible aux personnes touchées par les conflits et les autres situations de violence.

#UMANO AL DINDIRI

M-PESA



RECOMMANDATIONS POUR LES POLITIQUES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES EN SITUATION DE CONFLIT

S'appuyant sur l'expérience opérationnelle du CICR et sur l'étude des pratiques dans diverses autres organisations humanitaires, ce rapport s'est employé à examiner la capacité des transferts monétaires à répondre aux besoins des personnes touchées par des conflits armés. Sa conclusion est catégorique : les transferts monétaires ont un rôle essentiel à jouer pour l'action humanitaire et l'essor rapide de leur utilisation par l'ensemble du secteur humanitaire, ces dernières années, traduit autant le souci d'agir dans l'intérêt supérieur des personnes qu'une logique de recherche d'efficacité et d'efficience.

Sur la base de l'expérience acquise par le CICR, telle qu'elle est analysée et présentée dans ce rapport, nous avons formulé six recommandations principales qui sont appelées à orienter l'élaboration des programmes de transferts monétaires au sein de l'institution. Par ailleurs, nous exhortons les autres parties prenantes à s'appuyer aussi sur ces recommandations lorsqu'elles opèrent dans des contextes de conflit armé.

- 1. Les organisations humanitaires doivent continuer de prendre en compte la nature spécifique des conflits armés pour élaborer leurs politiques de transferts monétaires.** Il serait faux de présumer que des politiques et des pratiques imaginées et adoptées pour des catastrophes naturelles, des activités de développement ou la reconstruction d'après-conflit peuvent être transposées telles quelles à des transferts monétaires à vocation humanitaire lors d'un conflit armé.
- 2. Bien que nécessaires, les transferts monétaires ne suffisent pas, à eux seuls, à subvenir aux besoins des personnes touchées par des conflits armés et il convient d'évaluer attentivement et stratégiquement s'ils constituent la solution la plus indiquée pour les populations dans un contexte donné.** Ces programmes aident grandement à la survie et au relèvement des populations touchées, contribuent souvent à préserver la dignité des bénéficiaires de l'assistance et ont aussi d'autres effets multiplicateurs importants – mais les populations peuvent avoir de bonnes raisons de préférer d'autres formes d'aide. Ces préférences doivent être respectées et étudiées.
- 3. Autant que possible, les populations doivent être associées aux décisions sur le choix de l'aide à apporter et être soigneusement consultées à mesure que les conditions évoluent au cours du conflit.** L'élaboration des politiques opérationnelles en matière de transferts monétaires ne doit pas être trop technocratique ni influencée par des cibles relatives à la couverture des aides en espèces. Une bonne politique consisterait à déterminer si une zone ou une communauté donnée se prête aux transferts monétaires, et si ceux-ci constituent une option judicieuse dans le contexte en question, au vu des conditions de sécurité et de protection qui prévalent (y compris du point de vue de la protection des données), des préférences de la communauté et de l'efficacité globale de ces programmes.
- 4. En général, les transferts monétaires sont les plus efficaces lorsqu'ils accompagnent d'autres formes d'action et de coopération humanitaires.** La distribution d'espèces ne remplace pas la nécessité d'accéder physiquement aux communautés vulnérables, ni les efforts menés plus largement pour s'assurer que ces communautés bénéficient de la protection que leur confère le droit applicable. Elle doit également s'adosser à d'importants investissements destinés à maintenir et à renforcer les infrastructures et les services essentiels en matière de santé, d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'électricité, dont le rôle est tout aussi vital pour satisfaire les besoins des populations.




5. Il convient de conserver une certaine souplesse opérationnelle et la capacité à alterner les formes d'assistance lors d'un conflit armé – surtout lors des conflits de longue durée. Les conditions peuvent être extrêmement instables et imprévisibles au cours d'un conflit armé, ce qui signifie que la pertinence des transferts monétaires peut évoluer rapidement dans le temps, ainsi que d'une zone et d'une communauté à l'autre.

6. Les principes d'impartialité et de neutralité doivent guider l'évaluation du bien-fondé des transferts monétaires et leur mise en œuvre dans toutes les situations de conflit armé; ils doivent en outre être intégrés aux services financiers utilisés. Les transferts monétaires doivent être guidés par des principes, comme n'importe quelle autre forme d'action humanitaire. Par ailleurs, ils ne doivent pas être subordonnés à des considérations politiques, ni accaparés par des prestataires de services financiers affiliés à une partie au conflit en particulier.

Les transferts monétaires enrichissent considérablement la gamme d'outils opérationnels de l'action humanitaire. L'expérience du CICR montre qu'ils peuvent également jouer un rôle très important lors des conflits armés en répondant rapidement et efficacement aux besoins d'une grande variété de personnes. L'institution entend étudier de quelle manière elle pourrait les intégrer à ses programmes pour répondre à de nouveaux types de besoins et continuera de les envisager comme un outil de prédilection pour mener des actions humanitaires centrées sur les personnes.

Le CICR porte assistance aux personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence partout dans le monde, mettant tout en œuvre pour améliorer leur sort et protéger leur vie et leur dignité, souvent en collaboration avec ses partenaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il s'efforce en outre de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. En tant qu'institution de référence dans le domaine du droit international humanitaire, il contribue au développement et à la mise en œuvre de cette branche du droit.

Dans les zones de conflit, les communautés savent qu'elles peuvent compter sur le soutien du CICR, qui mène toute une série d'activités d'importance vitale consistant notamment à fournir des vivres, de l'eau potable, du matériel d'assainissement, des abris et des soins de santé. L'institution contribue en outre à réduire les risques dus aux mines et aux munitions non explosées, réunit les membres de familles dispersées par un conflit et visite les personnes détenues pour s'assurer qu'elles sont traitées convenablement. Elle travaille en étroite coopération avec les communautés afin de comprendre leurs besoins, et met à profit son expérience et son savoir-faire pour y répondre de manière rapide, efficace et impartiale.

 facebook.com/icrcfrancais
 twitter.com/cicr_fr
 instagram.com/icrc



CICR

Comité international de la Croix-Rouge
19, avenue de la Paix
1202 Genève, Suisse
T +41 22 734 60 01
shop.icrc.org
© CICR, février 2019