



## Le Marché : un acteur humanitaire en RDC ?

---

Atelier de réflexion sur le rôle du marché dans la réponse humanitaire : où nous en sommes, où nous voulons aller en 2012 et où nous voyons les limites

Compte-rendu, 25 août 2011, Kinshasa



## Contacts et informations utiles

- **Organisateurs principaux de l'atelier**  
ECHO - Corinna Kreidler  
Email : [Corinna.KREIDLER@ec.europa.eu](mailto:Corinna.KREIDLER@ec.europa.eu).  
Unicef/Cluster NFI - Steven Michel  
Email: [Smichel@unicef.org](mailto:Smichel@unicef.org).
- **Facilitatrice**  
Sara McHattie  
Email : [sara.mchattie@ec.europa.eu](mailto:sara.mchattie@ec.europa.eu)
- **Concern**  
Feargal O'Connell  
Email : [feargal.oconnell@concern.net](mailto:feargal.oconnell@concern.net)
- **Sarah Bailey**  
Email: [s.bailey@odi.org.uk](mailto:s.bailey@odi.org.uk)
- **Airtel**  
  
Mireille Kabamba.  
Email : [mireille.kabamba@cd.airtel.com](mailto:mireille.kabamba@cd.airtel.com)  
Cell : +243-999964132  
  
Bertin Mparanyi.  
Email : [bertin.mparanyi@cd.airtel.com](mailto:bertin.mparanyi@cd.airtel.com)  
Cell : +243-999964574
- **Cash Learning Partnership - CaLP:** <http://cashlearning.org/>
- **Formations:**  
Prochainement en RDC: **CaLP Level 2**  
Du 26 au 30 septembre 2011 à Goma.  
Information Formations CaLP: <http://cashlearning.org/training.html>.  
Contact: [training@cashlearning.org](mailto:training@cashlearning.org).  
  
Prochainement au Kenya: **Cash Transfer Programming in Emergencies - 5th Global Learning Event** (*Market analysis, new technologies and good practice*)  
Du 17 au 18 novembre 2011 à Nairobi.  
Contact: [info@cashlearning.org](mailto:info@cashlearning.org).

## **Introduction**

Le bureau d'ECHO RDC ainsi qu'UNICEF dans sa capacité d'agence Lead du cluster NFI/Abris en RDC, ont organisé cette journée de réflexion sur le rôle du marché, et sur les enjeux de mobiliser les marchés dans les réponses humanitaires. Cet atelier s'est adressé surtout au management des différentes agences et ONG internationales et nationales impliquées dans les projets de transfert d'assistance (soit NFI, soit vivres, soit semences, ou argent, ou argent contre travail) ainsi qu'aux techniciens des organisations qui ont des expériences dans ce domaine. Le programme de l'atelier se trouve en annexe.

Des expériences menées en RDC depuis 2005 par différentes organisations dans différents secteurs, montrent qu'il y a un potentiel à utiliser le marché pour transférer de l'assistance aux bénéficiaires. Les foires aux semences ainsi que les foires aux non-vivres sont des exemples bien connus. Cependant, il y en a encore de nombreuses organisations qui n'ont pas ou très peu intégré cette nouvelle modalité dans leur analyse de la meilleure manière de répondre aux besoins constatés sur le terrain.

La mobilisation des marchés dans les actions humanitaires n'est pas la solution parfaite et partout. C'est un outil très pertinent dans certains contextes. D'autres contextes exigent l'acheminement de l'aide en nature. Mais l'analyse des différentes options de transfert est encore à améliorer parce que notre réflexion, en tant que communauté humanitaire, sur les différentes possibilités n'est pas encore très développée. Nos procédures internes ainsi que notre manière de planifier et de fournir l'assistance, sont encore fortement influencées par la « culture de distributions ». Afin d'arriver à une véritable analyse des différentes options de réponse, et à une gamme plus variée de modalités de transfert, nous devrions surmonter des barrières internes aux changements et devenir plus ouverts aux innovations. Cet atelier voulait aider à mieux comprendre quels sont les blocages face à ce changement interne et face aux ajustements institutionnels nécessaires afin d'être capable d'adopter la modalité la plus adaptée dans l'intérêt primordial de la qualité du service rendu aux bénéficiaires.

## **1. Objectifs de l'atelier**

1. Familiariser les participants par l'état **des lieux global de 'Où nous en sommes ?'** avec les programmes de transferts monétaires en RDC et plus globalement.
2. Identifier et analyser les facteurs des « **cultures** » **internes des organisations** qui favorisent et défavorisent une appropriation des approches programmatiques basées sur les transferts monétaires.
3. Identifier les défis et les opportunités de travailler avec les **marchés et secteurs commerciaux/privés** locaux.
4. Examiner **l'architecture humanitaire et les structures de coordination** afin de déterminer les rôles que ces structures peuvent jouer pour faciliter un climat humanitaire plus propice aux programmes d'assistance qui utilisent les modalités de transferts monétaires.
5. Identifier quelques **recommandations et points d'action** pour aller de l'avant.

## **2. Glossaire**

Etant donné qu'une grande partie de la recherche autour de ce sujet a été conduite en anglais, il est important de se mettre d'accord sur une terminologie française commune. Dans cette perspective, les intervenants ont sélectionné les traductions françaises afin que cet atelier soit cohérent avec le contexte francophone de la RDC. Cependant, ces traductions ne rejoignent pas toujours les différents concepts choisis par d'autres acteurs. Le tableau de la section suivante reprend les diverses terminologies françaises et anglaises correspondantes adoptées pour l'atelier.

## **3. Présentations**

L'objectif de ces conférences était d'aborder la question du transfert monétaire sous quatre angles différents. S Michel a d'abord fait un état des lieux de l'assistance monétaire. *S. Bailey* a partagé son point de vue de chercheuse. *Concern* a présenté un aperçu de ses expériences de terrain. Et *Airtel* a exposé la possibilité de travailler avec un acteur du secteur privé pour faciliter les modalités de transfert monétaire via les téléphones portables.

### **1. Etat des lieux (*Steven Michel, Coordinateur national Cluster NFI/Abri*)**

L'objectif de cet état des lieux n'était pas de faire un inventaire exhaustif de ce qui existe, mais de s'accorder sur le vocabulaire, et d'identifier ce qui est fait en RDC par rapport au reste du monde.

L'état des lieux a été préparé sur base de l'enquête Survey monkey effectuée parmi les acteurs humanitaires en RDC. Trente-sept organisations ont répondu, parmi lesquelles vingt-

et-une ont complété la totalité du questionnaire. Les réponses des dix questions ont été présentées pendant l'atelier et sont reprise en annexe.

Le tableau qui suit présente à la fois les terminologies françaises et anglaises, ainsi que l'estimation générale de la tendance de l'utilisation des modalités de l'assistance monétaire en RDC et dans le monde identifiée par Sarah Bailey.

| FRANCAIS  | ENGLISH                               | Expériences en RDC | Expériences dans le monde |
|---|---------------------------------------|--------------------|---------------------------|
| <b>Programmes d'Assistance Monétaire</b>                  | <b>Cash-Based Assistance Programs</b> |                    |                           |
| <b><u>1. Coupons</u></b>                                  | <b><u>1. Vouchers</u></b>             |                    |                           |
| a. Foires (aux Coupons)                                   | a. (Voucher) Fairs                    | \$\$\$\$\$\$\$\$   | \$ \$                     |
| b. Programmes de coupons en marché ouvert                 | b. Market voucher programs            | \$ \$              | \$ \$ \$                  |
| c. Coupons de Denrées                                     | c. Commodity Vouchers                 | \$                 | \$ \$                     |
| <b><u>2. Transfert Monétaire / Transfert d'Argent</u></b> | <b><u>2. Cash Transfer</u></b>        |                    |                           |
| a. Transfert monétaire conditionnel                       | a. Conditional Cash Transfer          |                    | \$ \$                     |
| b. Transfert monétaire inconditionnel                     | b. Unconditional Cash Transfers       | \$ \$              | \$\$\$\$\$\$\$\$          |
| c. Argent contre Travail                                  | c. Cash for Work                      | \$ \$ \$ \$        | \$ \$ \$ \$ \$            |

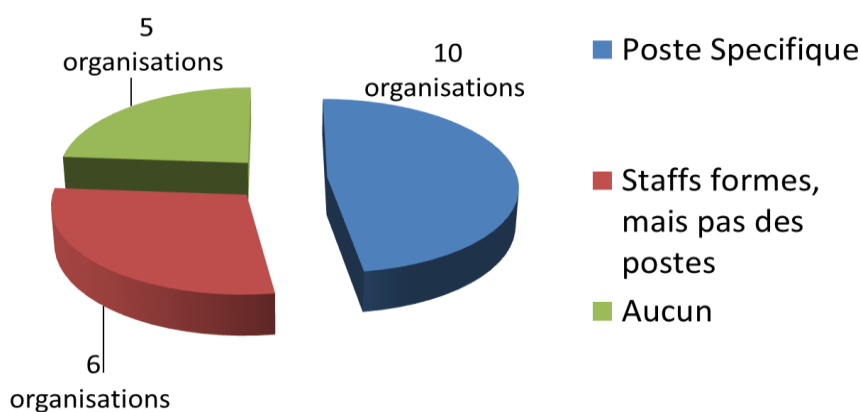
Il semble qu'il existe une tendance en RDC à considérer d'abord -et automatiquement- les modalités de coupons, en mettant le transfert d'argent au second plan.

L'enquête Survey monkey a révélé que 77% des organisations qui y ont répondu, ont déjà une expérience dans l'assistance monétaire, ce qui a permis d'établir plusieurs constatations.

L'ensemble de ces constatations peut être consulté en annexe. Cependant, voici les principaux points d'attention retenus.

- Les trois secteurs privilégiés de l'assistance monétaire semblent être, par ordre d'importance:
  - Les Biens Non-Alimentaires/Abris ;
  - L'assistance relative aux Moyens de Subsistance (Livelihoods) ;
  - L'assistance Alimentaire.

- Les raisons principales pour lesquelles les acteurs adoptent l'approche monétaire :
  - Manière appropriée de satisfaire les besoins, choix des bénéficiaires en contexte de besoins hétérogènes (8)
  - Contrainte logistique dans les zones reculées, pas de possibilité de faire de la distribution (3)
  - Soutenir les marchés locaux / 'monétarisation' du monde rural enclavé (2)
  - Recommandation/Exigence de bailleurs (2)
  - Zones propices, marchés fonctionnels (2)
  - Réinsertion Socio-économique / améliorer moyens de subsistance (2)
  - Intérêt d'Essayer' après avoir été exposé à ces méthodes (2)
  
- Raisons pour lesquelles les organisations n'ont jamais utilisé les modalités monétaires :
  - Pas d'expérience
  - Marchés non fonctionnels dans les zones d'intervention; dysfonctionnement du circuit économique / des structures financières
  - 'Do No Harm' – craintes d'exposer les bénéficiaires comme cibles des bandes armées
  - Secteurs moins appropriés – réhabilitation des routes (Argent contre Travail), Santé, Relance agricole
  - Expériences Foires Semences mitigées – surtout par rapport aux qualités et variétés présentes aux foires
  
- Personnel spécialisé/expérimenté en programme d'assistance monétaire :



Plusieurs interventions concernaient la question de savoir s'il existait un outil statistique ou scientifique qui permettrait de choisir les modalités d'intervention les plus adaptées. A ce jour, il n'existe pas de tels outils. Cependant, plusieurs dynamiques démontrent qu'il existe un véritable intérêt à donner des orientations pour guider cette décision. Dans cette perspective, le PAM, par exemple utilise le critère du coût effectif. Si la distribution de kits a un coût effectif plus important que les foires, alors il est préférable de privilégier la modalité monétaire. Néanmoins, il faudrait également pouvoir prendre en compte l'évaluation préalable de l'efficacité **et** des impacts (impact sur le marché, préférences des bénéficiaires, sécurité,...) de chacune de ces modalités

## 2. Si un bénéficiaire s'enfuit avec l'argent... ? (Sarah. Bailey)

"Si un bénéficiaire s'enfuit avec l'argent, devons-nous lui courir après? Ce que le transfert d'argent dévoile de la communauté humanitaire internationale". Le titre de cette présentation reflète la constatation anthropologique du manque de confiance que les acteurs humanitaires semblent accorder aux bénéficiaires. Ce manque de confiance est à la base du scepticisme qui entoure les programmes de transfert monétaire. En effet, si un(e) anthropologue regardait le discours sur le transfert monétaire, voici ce qu'il/elle constaterait:

- La personnalité du responsable de programme compte
- Nous avons du mal à comprendre les marchés.
- Nous ne sommes pas aussi à l'aise que nous le pensons avec la notion d'autonomisation ("empowerment")
- On ne réfléchit pas aux étapes ultérieures
- Nous devons mettre la barre plus haut par rapport à ce que nous considérons être une "innovation".
- Nous sommes territoriaux.
- Nous appliquons la politique du "2 poids/2 mesures".
- Nous pouvons être autocentrés.

Il est primordial que les acteurs humanitaires déploient la réponse la plus appropriée en fonction du contexte, que la modalité d'intervention soit la distribution ou le transfert monétaire. L'analyse des besoins et des préférences des bénéficiaires, ainsi qu'une étude de marché, sont des pré-requis essentiels pour diagnostiquer les modalités d'intervention les plus appropriées. Les acteurs humanitaires doivent développer et renforcer leurs capacités en matière d'analyse de marché et d'assistance monétaire en augmentant les espaces de réflexions et d'échanges d'expériences sur ces sujets.

La plupart des présupposés qui "collent" aux programmes de transfert monétaire tels que les risques de corruption et les risques liés au genre, ne se vérifient qu'en fonction du contexte. Par ailleurs, la plupart de ces risques sont également présents dans les modalités de distribution, mais il semble y avoir une réaction de "2 poids, 2 mesures" de la part des acteurs humanitaires qui analysent les différents risques (utilisation "non- sociale" de l'assistance, détournement, corruption, ...) d'une manière beaucoup plus rigoureuse quand il s'agit d'un programme de transfert monétaire que lorsqu'il s'agit de distribution classique.

Voici le top dix des mauvaises pratiques à éviter:

1. Avancer à l'aveuglette avec un programme d'assistance monétaire
2. Ne pas analyser l'ensemble des modalités d'activités possibles (ex., choisir automatiquement les coupons)
3. Ne pas tenir compte des dynamiques de genre, de la participation, et des autres bonnes pratiques génériques
4. Isoler l'analyse des risques liés au transfert monétaire
5. Ne pas réaliser de plan de contingence

6. L'organisation du transfert d'argent n'est pas liée aux objectifs
7. Ne pas prendre en compte l'inflation lors de l'organisation du transfert d'argent
8. Manque de communication entre les départements finance et programmation
9. Réinventer la roue
10. Mentalité 'pilote' / 'expérimentale'

S. Bailey a également proposé plusieurs conseils:

- Soutenir et entreprendre des procédures de plan de contingence et incorporer le transfert d'argent comme une option
- Vous n'avez pas besoin de 'cash experts', mais vous devez surveiller les manques de capacité (en particulier ceux liés aux analyses de marché) et mettre des ressources de à la disposition de votre staff
- Passez en revue vos systèmes pour vous assurer qu'ils peuvent facilement intégrer un programme d'assistance monétaire
- Ne pas paralyser et compliquer à l'excès votre programme d'assistance monétaire
- Utiliser le CaLP D-Group pour vos questions sur le transfert monétaire

La présentation complète se trouve en annexe.

Cette présentation a soulevé plusieurs interventions des participants qui ont donné lieu à certains débats. Pour plus de clarté, la plupart de ces interventions sont synthétisées dans la partie Table Ronde puisqu'elles sont en lien avec ces discussions. Voici, cependant, quelques extraits de ces commentaires.

- Et si ce n'est pas le bénéficiaire qui s'enfuit avec l'argent, mais l'argent qui s'enfuit avec le bénéficiaire ? La modalité de transfert monétaire expose le bénéficiaire au risque d'acheter tout et n'importe quoi au marché, en fonction de la qualité des articles. *Réponse de S. Bailey.* Il faut toujours choisir la réponse la plus appropriée aux besoins et au contexte : distribution de kits, coupons, ou espèces. Le coupon présente l'avantage de contourner le risque soulevé puisqu'il offre aux bénéficiaires le choix entre différents produits dont la qualité peut être prédéfinie.
- Dans le cadre des programmes de relèvement précoce, les objectifs rentrent souvent en contradiction avec la contrainte de résultats rapides de l'humanitaire. Par exemple, lorsqu'une semence de qualité n'est pas disponible sur le marché, l'approche distribution sera préférée, alors qu'il faudrait mettre en place des actions de renforcement de capacités de production de ces semences pour pouvoir les présenter ultérieurement sur les marchés.



### 3. L'expérience de *Concern Worldwide* (*Feargal O'Connell*)

Il était important pour les organisateurs de l'atelier de présenter l'expérience d'acteurs humanitaires relative à l'assistance monétaire. Dans la mesure où il était impossible de présenter l'expérience de toutes les organisations ayant déjà utilisé l'approche monétaire, Concern Worldwide a été choisi en tant qu'organisation représentative, et en particulier au regard de l'adaptation de l'organisation interne qu'elle a effectuée pour être plus apte à implémenter des programmes d'assistance monétaire. En effet, l'expérience de Concern dépasse le cadre de la RDC, et a fait preuve d'un intérêt considérable de cette approche à travers plusieurs initiatives d'apprentissage et de partage d'expérience. Leur présentation complète se trouve en annexe.

Depuis 2005, *Concern* a utilisé les différentes modalités de l'assistance monétaire pour réaliser ses interventions dans plusieurs pays. En RDC, les modalités retenues sont les foires multisectorielles et les coupons, mais une assistance de transfert monétaire inconditionnel (unconditional cash transfer), à travers un pilote d'UNICEF, est planifiée dans un avenir proche.

Afin d'apporter la réponse la plus appropriée possible au regard du contexte, *Concern* a opté pour ces modalités à la suite de plusieurs constatations:

- Les kits de distribution ne couvrent pas les besoins hétérogènes de manière pertinente ;
- La plupart des produits distribués sont revendus sur les marchés locaux ;
- Laisser le choix aux bénéficiaires favorise leur dignité ;
- Plusieurs expériences d'assistance monétaire ont démontré leur efficacité.

La mise en œuvre de ces modalités a soulevé plusieurs défis de changements internes:

- Développer certaines capacités (appels d'offres, sélections de vendeurs, ...) ;
- Adapter des procédures administratives aux modalités d'assistance monétaire.

*Concern* a adapté ses modalités d'intervention grâce à l'amélioration de sa compréhension du contexte, et aux apprentissages tirés de ses expériences (ajustement de la somme, accroissement de la rapidité, augmentation de la taille des foires,...).

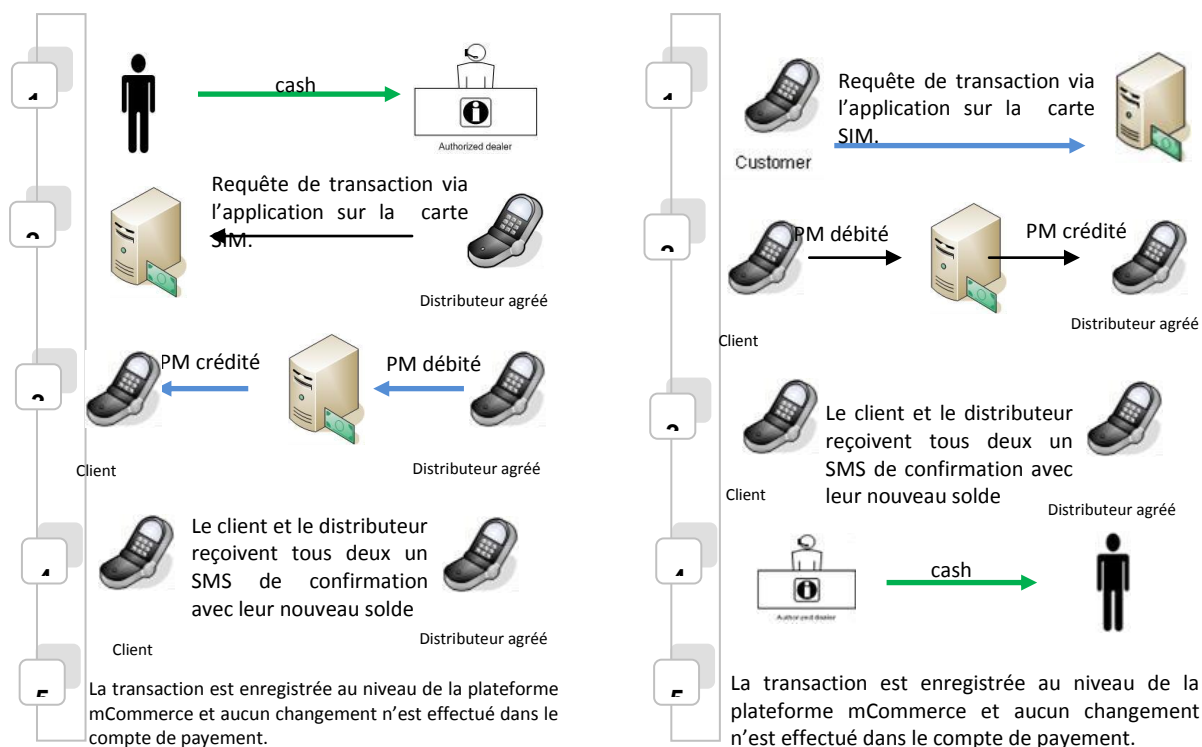
Voici le lien internet de l'évaluation externe d'ODI de 2009 concernant leur programme dans le Masisi. <http://www.odi.org.uk/resources/download/4195.pdf>.

#### 4. Le transfert monétaire via les mobiles phones – *Airtel (Bertin Mparanyi)*

Dans les différents endroits du monde où les acteurs humanitaires ont recours à l'assistance monétaire, il existe souvent un partenariat avec un service bancaire téléphonique, comme par exemple au Kenya avec le système *mpesa*. De tels services sont actuellement en train d'être lancés en RDC par *Airtel*. Par conséquent, il était pertinent de présenter ces nouveaux services bancaires. Par ailleurs, le PAM et *Airtel* sont actuellement en cours de discussion pour la mise en place de projets à Likasi et Kiwanja autour des *smartcards*. Laurene Goublet, du PAM, a permis de mettre en contact les points contacts pertinents d'*Airtel* ([Laurene.Goublet@wfp.org](mailto:Laurene.Goublet@wfp.org)).

En RDC, la couverture du secteur des télécoms est plus large que celle du secteur bancaire. Face à ce contexte, *Airtel* a décidé de lancer un *Airtel money service* qui permet d'effectuer des transactions monétaires à l'aide d'un téléphone mobile. Actuellement, *Airtel* couvre 49% du territoire congolais, et met à disposition de tout acteur intéressé la liste des villes qu'il couvre. En août et septembre 2011, *Airtel* lance une phase pilote de *Airtel Money* à Kinshasa, Lubumbashi, Matadi, Goma, Tshikapa et Butembo.

- L'*Airtel money service* comprend différents acteurs dont les fonctions sont définies:
  - *Airtel* s'occupe de l'enregistrement des clients, ainsi que de la gestion de la plateforme et du service client.
  - Certains marchands de biens et services, en partenariat avec *Airtel*, acceptent le paiement par téléphone mobile.
  - Des agents et cash-points identifiés effectuent des opérations cash-in/out.
  - Certaines banques, en partenariat avec *Airtel*, intègrent la plateforme *Airtel money* et facilitent les transactions.
  - Un système de traçabilité permet de suivre l'argent en temps réel via le web.
- Le coût du transfert d'argent est pris en charge par le client (bénéficiaire) et s'élève au prix d'un SMS, ou d'une commission d'environ 50 cents pour une transaction de 100\$.
- Les conversions monétaires sont techniquement simples:



Cependant, les participants ont posé plusieurs questions sur la faisabilité pratique de ce système au regard des contextes caractérisés par l'insécurité : le manque de présence de réseau *Airtel* dans les zones où plusieurs activités humanitaire sont implantées, et la nécessité d'avoir des ressources en liquidité suffisantes et immédiates pour que ceci puissent être un outil pertinent de transferts monétaires. Il s'avère ainsi que ce système présente certains avantages, mais également plusieurs lacunes.

- Y a-t-il un système d'identification du propriétaire de la carte SIM ?
  - Le propriétaire de la carte SIM est identifié avant chaque transaction via son code PIN, à l'instar des codes secrets des cartes bancaires.
- Comment faire si le bénéficiaire n'a pas de téléphone ?
  - *Airtel* peut fournir des téléphones pour 10\$ ou 15\$.
  - Il est possible d'utiliser l'*Airtel money* sans téléphone. Il suffit de présenter la carte SIM au cash point qui est toujours équipé d'un téléphone, et d'insérer tout simplement la carte SIM dedans.
- Est-il possible d'utiliser l'*Airtel money service* dans les zones reculées et/ou insécurisées ?
  - Dans les points reculés, les cash-points sont généralement des structures de microfinance. Par conséquent, dans des zones enclavées et insécurisées, l'*Airtel money service* est techniquement faisable, mais pratiquement irréalisable.
- Pour les interventions à grande échelle, est-il possible de retirer 100.000\$ en un jour, par exemple ?

- Le montant total disponible par jour à un cash-point déterminé dépend de la capacité de la banque partenaire à alimenter les cash-points qui sont généralement des agences ou des structures de microfinance.

Pour plus de détails, voir annexe.

## **4. Table ronde**

Cette Table ronde a rassemblé plusieurs intervenants provenant de différents secteurs qui ont préparé quatre questions. Chaque question a été traitée par deux ou trois intervenants pendant quelques minutes. Une période de questions-réponses a ensuite été ouverte aux participants. Des points d'action et des recommandations ont pu ainsi être dégagés de ces moments d'échanges.

Cette table ronde a bénéficié de l'intervention des invités suivants:

- Jay Nash – USAID/OFDA
- Karren Perrin - OCHA
- Abdallah Togola - CICR
- Aude Rigot – CARE International
- Sarah Bailey – ODI/HPG

### **1. Les défis**

*Quels sont les **défis** que votre organisation a rencontrés par rapport à l'augmentation de ses programmes d'assistance basés sur les transferts monétaires?*

Cette question a pu être identifiée au moyen du questionnaire Survey monkey. Elle rejoint également les barrières institutionnelles et culturelles identifiées par Sarah Bailey lors de sa présentation, ainsi que l'expérience spécifique de Concern Worldwide

La mise en place et la réalisation de programmes d'assistance monétaire soulèvent plusieurs défis liés à l'organisation interne des organisations humanitaires, ainsi que des défis opérationnels.

- Les défis au niveau de l'organisation interne des acteurs :
  - Adapter les capacités des acteurs humanitaires à leur nouveau « statut » puisqu'ils passent d'agents de distribution à agents communautaires.
  - Adapter les structures financières et administratives classiques basées sur les modalités de distribution, aux particularités des programmes d'assistance monétaire.
  - Adapter l'organisation interne face à l'augmentation de l'importance du support financier, et à la diminution de l'importance du support logistique.
  - Adapter le contenu des activités d'assistance monétaire en fonction des standards minimums d'assistance : réflexions entre les départements logistique et

opérationnel. Dans cette perspective, les foires et coupons permettent de diminuer les risques liés à la qualité des produits puisqu'ils offrent la possibilité de prédéfinir les produits « achetables ». Cette difficulté concerne surtout les organisations telles que le CICR qui sont confrontées au respect de règles et procédures spécifiques.

- Actualiser les connaissances de l'organisation en prenant en compte les leçons et les expériences précédentes d'autres acteurs.
- Les défis opérationnels :
  - Fondamentalement, l'assistance monétaire donne aux bénéficiaires, le pouvoir et la responsabilité de définir et de couvrir leurs besoins. La définition des besoins et le choix des produits par le bénéficiaire peuvent varier des analyses réalisées par les acteurs humanitaires. Une réflexion doit être réalisée au sein de l'ONG pour définir dans quelle mesure les acteurs humanitaires doivent respecter ces choix, ou refuser d'accompagner ces choix. Si par exemple, les contribuables des pays donateurs refusent de soutenir la libre utilisation de l'assistance monétaire et exigent un plus strict contrôle de la part des agences qui représentent les bailleurs de leur pays.
  - L'insécurité du contexte génère des risques liés à la remise directe d'espèces aux bénéficiaires. Des mécanismes de sécurisation de transferts de fonds via des comptes bancaires permettent de réduire fortement ces risques. Par conséquent, l'existence d'infrastructures financières ou micro-financières dans la zone d'intervention est une condition préalable à la mise en place d'un programme de transfert monétaire. Il est également nécessaire de renforcer la confiance de la population bénéficiaire dans ces infrastructures puisque la RDC est un des pays qui présentent le niveau d'utilisation des structures d'épargne/finance le plus bas au monde.
  - Réaliser des analyses approfondies sur la situation des marchés, qui permettent à l'intervention de garantir le respect des principes de neutralité et du « Do No Harm » en étudiant l'influence de l'économie de guerre sur la situation économique. Il faut évaluer ce que le marché fait du marché humanitaire. Quels types de marchés les bénéficiaires vont-ils alimenter par rapport à ceux qui auraient été alimentés par l'humanitaire ? Le bénéficiaire alimente-t-il réellement le marché local ? Où va l'argent ? Qui contrôle ce marché ? L'argent alimente-il *in fine* le conflit ?
  - Adapter les schémas de programmation aux modalités d'assistance monétaire.
  - Déterminer une méthodologie d'évaluation de l'utilisation de l'argent qui puisse mesurer l'impact de l'intervention, sur base d'un échantillon statistique afin d'éviter un monitoring trop lourd.

Les modalités d'assistance monétaire suscitent également de nombreux défis liés aux partenariats avec le secteur privé, aux règles édictées par les bailleurs, et aux problèmes de coordination. Ces défis sont examinés plus attentivement dans les prochaines sections.

## 2. Le partenariat avec le secteur privé

*Comment la communauté humanitaire peut-elle développer de plus grandes capacités pour comprendre les **marchés** et travailler de manière constructive et transparente avec le **secteur privé**?*

Le partenariat avec le secteur privé doit reposer sur des études de marché qui puissent répondre à ces trois questions : quel marché, quel partenaire, et quel type de partenariat ?

- Les études de marché
  - Il a été recommandé par le panel de définir des méthodologies communes d'analyse des marchés qui permettent de comprendre les dynamiques de pouvoir des systèmes économiques (*political-economic analysis*), et de coordonner les études de marché pour éviter les duplications.
  - Le CaLP travaille actuellement sur des lignes directrices qui pourraient guider les acteurs humanitaires dans leurs analyses des marchés.
  - Jusqu'où aller dans l'étude de marché ? Dans une économie gangrenée par l'économie de guerre, l'analyse des marchés risque d'être en contradiction avec les principes humanitaires d'impartialité et de neutralité. Par conséquent, il faut analyser les canaux commerciaux essentiels pour comprendre l'état sécuritaire du secteur économique, en veillant à cibler les acteurs privés qui sont transparents et qui n'ont pas de double mandat.

Le partenariat avec le secteur privé doit respecter certaines règles:

- Les règles commerciales
  - Garantir les intérêts du bénéficiaire face à celui du commerçant en construisant un partenariat *win-win* en faveur du bénéficiaire et du commerçant.
  - Etablir des règles commerciales claires et transparentes qui garantissent l'intérêt du bénéficiaire avant la mise en place du projet.
  - Garantir le respect de ces règles par le biais d'un monitoring qui assure la présence des acteurs humanitaires sur le terrain.
  - Favoriser l'existence d'un marché concurrentiel malgré l'insécurité du contexte, en lançant un appel d'offres aussi large que possible pour inclure les petits commerçants.
  - Faire confiance aux capacités de négociation des bénéficiaires, ainsi qu'à leur connaissance des prix.

Il a été recommandé que les bailleurs accompagnent la politique de ces partenariats par le biais de guidelines.

### 3. Les règles et procédures des bailleurs

*Comment les stratégies/procédures et règles actuelles des **bailleurs** favorisent ou défavorisent la diversification des approches basées sur le transfert monétaire? Quelles sont vos recommandations?*

Les bailleurs sont représentés par des agents à qui ils confient la gestion de l'argent récolté auprès du peuple américain, européen, ou autre. Ces agents doivent donc respecter la politique des Etats donateurs dans leurs sélections d'actions à financer. Par conséquent, la rigidité ou la souplesse des règles et procédures des bailleurs reflète la philosophie de ces Etats donateurs par rapport aux programmes d'assistance monétaire.

Dans cette perspective, selon Jay Nash, le bailleur américain respecte la politique du Congrès américain qui rejette les modalités de transfert monétaire dans 90% des cas à cause de différentes difficultés. A l'exception d'une situation exceptionnelle qui doit être prouvée par les acteurs humanitaires, différents arguments justifient le rejet des modalités de transfert monétaire parmi lesquels :

- L'usage incertain du transfert monétaire inconditionnel génère trop de risques : si l'argent est utilisé pour des usages antisociaux, tels que l'achat d'armes, tout le système s'effondre.
- Le système américain de certification des denrées et des produits est un obstacle considérable à la mise en place de telles interventions.

La rigidité des règles dépend de chaque bailleur puisque certains bailleurs multisectoriels ont des règles et procédures relativement souples. En réalité, la responsabilité des bailleurs est de s'assurer que la réponse apportée est la plus appropriée en fonction du contexte. Les acteurs humanitaires doivent convaincre les bailleurs de la pertinence de leur réponse. En effet, selon Corinna Kreidler d'ECHO, les bailleurs peuvent également jouer un rôle important dans l'éducation de leurs organes politiques et de l'opinion publique, par rapport à l'importance d'une réponse appropriée qui passe parfois par l'assistance monétaire.

Dans cette perspective, les acteurs humanitaires disposent de quatre logiques d'action:

- Les plaidoyers
  - Sensibiliser les bailleurs et gouvernements sur la pertinence de l'assistance monétaire au regard des contextes.
  - Sensibiliser les bailleurs sur la pertinence du financement de projets multisectoriels par le biais de l'assistance monétaire.
  - Sensibiliser les bailleurs pour qu'ils adaptent leurs règles et procédures aux modalités de l'assistance monétaire. Par exemple : prendre en compte l'approche participative et communautaire en tant que critère qualitatif.

- Sensibiliser les membres des clusters sur la difficulté de financer des projets d'assistance monétaire par le Pooled Fund.
- Les analyses préalables
  - Réaliser des analyses approfondies des besoins, des marchés, et des préférences des bénéficiaires, qui permettent d'identifier la réponse la plus appropriée. Si ces analyses sont pertinentes, il sera d'autant plus facile de convaincre le bailleur.
  - Réaliser une étude des risques liés aux "tracasseries" et à la fraude pour anticiper ces risques et rassurer le bailleur.
  - Réaliser une analyse qui permet de répondre à ces trois questions:
    - (1) Les produits distribués vont-ils être utilisés à des usages antisociaux ? ;
    - (2) L'activité va-t-elle à l'encontre des principes d'indépendance et de neutralité ? ;
    - (3) La communauté bénéficiaire est-elle partie prenante des violations du DIH ?
  - Réaliser une analyse d'impact préalable peut faciliter l'acceptation du bailleur par rapport aux approches de transfert monétaire.
- Les contre-arguments
  - Le risque de la mauvaise utilisation de l'argent par le bénéficiaire est également présent dans les modalités de distribution puisqu'un produit peut toujours être revendu. En réalité, les programmes d'assistance monétaire attribuent aux bénéficiaires un choix qu'ils se donnent déjà.
  - L'incertitude sur le type de marché qui profite des programmes d'assistance monétaire, est relativement similaire dans les programmes de distribution de kits. Un certificat permet d'attester qu'un fournisseur n'est pas un "terroriste", mais aucune enquête spécifique n'est effectuée pour chaque fournisseur. Par ailleurs, certains indicateurs permettent de limiter ce risque : la confiance des communautés par rapport aux vendeurs, avec un point d'attention sur les particularités de chaque communauté pour éviter de favoriser certaines communautés au détriment d'autres.
- Les évaluations
  - Evaluer les programmes monétaires en incluant une analyse de la répartition de l'aide selon les secteurs pour rassurer les bailleurs par rapport à l'utilisation de l'argent.

#### 4. La coordination

*Quels rôles peuvent/devraient jouer les structures de **coordination** comme OCHA, Inter-Clusters, UNHCT, HAG et clusters afin de promouvoir l'utilisation du transfert d'argent dans plusieurs secteurs?*



- Les défis

- Depuis la réforme humanitaire, les domaines d'intervention sont organisés en secteurs représentés par les clusters. Or, le transfert monétaire est une approche multisectorielle qui permet de considérer les besoins du bénéficiaire de manière globale, ce qui permet de considérer ce bénéficiaire comme une personne à part entière, et non comme une somme de besoins coupés en tranches sectorielles. Comment prendre en compte cette nouvelle approche dans le système de coordination des clusters ?
- Quelle modalité utiliser pour coordonner les différentes modalités interventions (cash/distribution) : par vote, par consensus ?
- L'incertitude de l'utilisation de l'argent par les bénéficiaires rend difficile la coordination des interventions des différentes organisations.

- Pistes de réflexion

- L'Intercluster est la structure existante qui a le mandat le plus adapté pour se saisir de la question des approches multisectorielles, ainsi que pour soumettre les projets multisectoriels au Pooled Fund.
- Adapter et renforcer les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Intercluster dans son rôle de carrefour intersectoriel. OCHA peut jouer un rôle pertinent en tant que facilitateur de cette structure.
- Renforcer l'utilisation de l'Intercluster comme une des structures d'échanges et de réflexions sur l'assistance monétaire, en évitant de le transformer en une structure d'expertise technique des projets multisectoriels.
- L'Intercluster ne se résume pas à une réunion hebdomadaire, il doit réaliser une coordination quotidienne. Par ailleurs, il ne faut pas abandonner la coordination des approches multisectorielles à l'Intercluster, mais il faut responsabiliser l'ensemble des acteurs humanitaires sur l'harmonisation de leurs méthodologies.
- Promouvoir l'approche du transfert monétaire dans la PAH avec les ciblage des bénéficiaires ainsi qu'avec la facilitation de la transition de l'urgence au développement et la fonction du Cluster Relèvement Précoce.
- Mettre en place des groupes d'Echanges Techniques dans certaines zones d'intervention.
- Coordonner les analyses de marché afin d'éviter de les dupliquer, et harmoniser les méthodologies utilisées.
- Coordonner les formations liées à l'assistance monétaire.
- Mettre en place des mécanismes de transfert de connaissances sur les règles et procédures des clusters aux organisations locales afin de les préparer au départ des organisations internationales, via des fiches techniques par exemple.

## **Conclusion**

Cet atelier a recommandé des points d'action dans trois domaines.

### **1. Au niveau de l'approche**

- Définir des méthodologies communes d'analyses de marché et de l'organisation des foires.
- Adapter son organisation interne aux modalités spécifiques de la mise en œuvre de l'assistance monétaire.
- Renforcer les capacités de son staff sur les questions liées à l'assistance monétaire.
- Adopter une approche participative avec les populations bénéficiaires.
- Approcher le secteur privé collectivement, par exemple la Fédération des Entrepreneurs Congolais (FEC).

### **2. Au niveau de la coordination**

- Approcher l'Intercluster comme structure de coordination pertinente en tant qu'interface des différents clusters.
- Renforcer les capacités des organisations locales, par exemple dans le cadre des projets du renforcement des clusters.
- Multiplier les espaces de réflexions et d'échanges sur l'assistance monétaire. Exemple: faut-il un "cash cluster"?
- Ne pas remettre toute la responsabilité de la coordination sur les épaules des clusters, mais prendre l'initiative ad hoc d'organiser des échanges techniques.
- Inclure une réflexion sur l'approche transfert monétaire dans le PAH 2012.
- Penser au rôle du Cluster Relèvement Précoce dans la promotion de l'assistance monétaire.
- Ne pas perdre de vue que les modalités de l'assistance monétaire sont des outils, et non des objectifs.
- Faire la suggestion que chaque cluster rédige les lignes directrices du Pooled Fund afin d'intégrer l'approche basée sur le transfert monétaire.
- Faire la suggestion que chaque cluster, dans le cadre des projets de renforcement des clusters financés par le Pooled Fund, reprenne la réflexion sur le transfert monétaire comme axe de travail, comme déjà planifié par le Cluster Sécurité Alimentaire.

### **3. Les bailleurs**

- ECHO s'engage à adapter ses règles et procédures en fonction de la modalité du transfert monétaire.
- Lancer un appel aux ONG pour sensibiliser leurs bailleurs sur la question de l'assistance monétaire. Le sujet sera également traité dans les réunions des bailleurs (GHD).
- Sensibiliser Pool Fund Board pour la soumission de projets multisectoriels par l'Intercluster.



***Merci à tous pour votre participation !***

N'hésitez pas à envoyer vos remarques et observations à  
Corinna Kreidler ou Steven Michel.