



Étude de cas du CaLP

Foires aux coupons pour les biens non alimentaires dans le territoire de Walikale, au Nord-Kivu, en République démocratique du Congo (RDC)

Un programme de l'UNICEF et de Solidarités International



Afin de répondre à une situation d'urgence soudaine, l'UNICEF et Solidarités International ont eu recours à une approche monétaire par le biais de coupons dans les villages de Nyasi et Bobolo, dans le territoire de Walikale, au Nord-Kivu, en République démocratique du Congo (RDC). Dans le cadre du large programme d'intervention multi-partenaires et multi-provinces en République démocratique du Congo, connu sous le nom de RRMP (Réponse rapide aux mouvements de populations), le projet a eu recours à des coupons monétaires lors de foires afin de fournir aux familles récemment déplacées un accès aux biens non alimentaires essentiels. Cette étude de cas est un exemple parmi tant d'autres des foires aux coupons pour les biens non alimentaires et l'abri, organisées par les partenaires de l'UNICEF et d'autres organisations en RDC depuis 2008. Entre 2008 et 2011, ces foires ont fourni des biens non alimentaires à 157 000 familles en situation d'urgence (environ 785 000 personnes) en RDC. Fin 2011, l'approche avait été élargie à six provinces et elle est à présent utilisée pour fournir plus de la moitié de l'aide en biens non alimentaire du pays.

1 Contexte humanitaire

Contexte

Bien qu'une grande partie de la province du Nord-Kivu ait été affectée par des vagues de déplacements et de retours de population depuis le début des années 2000, le territoire de Walikale n'avait jamais fait l'objet de déplacements majeurs de population en comparaison avec les autres territoires jusqu'au début de l'année 2009¹. Tout au long de l'année 2009 ainsi qu'en 2010, de nombreuses vagues de déplacés internes issus des régions affectées par des conflits dans le sud du territoire, ont fui vers le centre de Walikale, à Mubi, Nyasi et dans les villages environnants. Dans la majorité des cas, les familles fuyaient leurs villages en raison des attaques directes des groupes armés, les forçant à fuir avec peu voire pas du tout de biens. Tous les déplacés internes se sont réfugiés dans des familles d'accueil ; aucun camp indépendant ou organisé n'a été créé.

Évaluation

À ce moment-là, l'accroissement de l'insécurité et l'état quasi impraticable des routes a rendu extrêmement difficile la mobilisation des interventions humanitaires à Walikale. Suite à diverses alertes humanitaires concernant la situation à Walikale et dans les villages environnants, Solidarités International a envoyé une équipe d'évaluation multi-sectorielle (MSA) pour mener une évaluation des besoins et une analyse de marché dans la région en mai et en octobre 2009. L'analyse des besoins était basée sur les grandes lignes de l'évaluation multi-sectorielle de RRMP (Réponse rapide aux mouvements de populations) et sur la fiche d'évaluation des biens non alimentaires, et elle a fait état d'importants besoins dans nombre de secteurs, en particulier le besoin fondamental de fournir à presque 4 000 nouvelles familles déplacées (environ

20 000 personnes) des biens non alimentaires ainsi que des biens ménagers et personnels.

Les équipes MSA ont eu recours à un outil d'évaluation de marché de base afin de déterminer la capacité du secteur commercial, à l'échelle locale et du district, à s'approvisionner en biens non alimentaires et en matériaux pour la construction d'abris dont les communautés affectées ont besoin en priorité. Les enquêtes de marché ont soulevé diverses questions telles que l'accès au crédit ainsi que l'analyse des chaînes d'approvisionnement et des systèmes de marché traditionnels. L'évaluation comprenait également des discussions avec les autorités militaires et civiles afin de garantir la sécurité sur les routes et identifier si les commerçants étaient prêts à se rendre dans les zones affectées.

2 Aperçu et logique du programme

Réponse rapide aux mouvements de population (RRMP)

Le programme RRMP (et ses prédécesseurs RRM et PEAR³) est un mécanisme d'évaluation et d'intervention multi-partenaires, multi-bailleurs de fonds, multi-provinces et multi-sectoriels qui existe en RDC depuis 2004. À l'origine, le programme a été créé pour répondre aux besoins continus d'assistance aux nouvelles vagues de personnes déplacées dans l'Est de la République démocratique du Congo afin d'accéder aux biens ménagers et personnels essentiels, que l'on appelle généralement les biens non alimentaires, ainsi qu'au matériel pour la construction d'abris d'urgence. Alors que la composante d'assistance du programme s'est étendue aux deux autres domaines d'intervention (eau, assainissement et hygiène et éducation), les biens non alimentaires demeurent la composante majeure du programme.

Dans le cadre de cette intervention particulière à Walikale, l'objectif général de l'UNICEF et de Solidarités International était de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des personnes vulnérables affectées par le conflit en RDC. L'objectif spécifique du programme était d'aider les foyers en situation d'urgence à accéder aux biens personnels et ménager essentiels. L'intervention à Walikale a directement été mise en œuvre par l'ONG internationale partenaire, Solidarités International, et facilitée par la présence active de branches locales de l'association commerciale nationale « Fédération des entreprises du Congo (FEC) ».

Organisation de foires aux coupons pour les biens non alimentaires

À l'origine, l'UNICEF et ses partenaires n'étaient pas certains qu'avoir recours aux foires aux coupons soit l'option appropriée dans une région aussi reculée et isolée que Walikale. Mais dès avril 2004⁴, les premières expériences se sont avérées fructueuses ; les commerçants de Mubi, de Walikale et d'autres villages participants ont été en mesure de fournir des biens non alimentaires essentiels dans le cadre des foires, en qualité, quantité et variété suffisantes. Ainsi, Solidarités International a pu proposer la solution des foires afin de répondre aux besoins des nouveaux déplacés internes en toute confiance.

Pourquoi ne pas avoir recours à une distribution directe

Alors qu'une distribution directe de nourriture, de biens non alimentaires et d'autres biens de secours ait été possible à Walikale, il aurait été long et onéreux d'acheminer des fournitures d'urgence par voie routière. Les marchés voisins étaient en mesure de fournir une gamme de biens identifiés comme prioritaires par les bénéficiaires assez diverse et de qualité suffisante, rendant l'approche monétaire viable. Ce mécanisme a par ailleurs démontré de nombreux avantages, que ce soit la possibilité pour les bénéficiaires de faire des choix, sa capacité à répondre à des besoins divers ou encore à stimuler l'économie locale.

Pourquoi organiser des foires aux coupons ? Pourquoi ne pas distribuer des espèces ?

Le mécanisme de coupons était considéré comme une alternative aux transferts monétaires, puisqu'il limitait les risques associés à la distribution et l'acheminement de l'argent à la fois pour les bénéficiaires et les partenaires de mise en œuvre. Les évaluations ont montré que les marchés locaux ne proposaient pas une gamme suffisante de biens dont les bénéficiaires avaient besoin. Dans le cadre de ce programme, dont l'objectif est de répondre aux besoins essentiels en matière de biens non alimentaires en proposant un large éventail de choix, une option monétaire aurait limité les achats locaux de nombreuses familles. En mobilisant les commerçants des centres commerciaux du territoire pour qu'ils participent à des foires dans des régions plus isolées, les foires aux coupons ont fourni aux bénéficiaires davantage de choix qu'ils n'en auraient eu sur le marché libre. Lors d'enquêtes réalisées à la suite des foires et dans de nombreuses provinces, 65 % des familles ont rapporté que les biens qu'ils s'y procuraient ne sont pas facilement disponibles dans leurs commerces et marchés locaux.

Pourquoi utilisez des coupons de valeur lors de foires ?

Les coupons de valeur offrent un avantage considérable comparés à la distribution directe de biens non alimentaires ou de coupons pour l'achat de marchandises puisqu'ils permettent aux bénéficiaires de choisir l'association de biens qui répondront à leurs besoins spécifiques. Cette flexibilité n'aurait pas été possible avec une approche en nature ou de coupons pour l'achat de marchandises.

3 Mise en œuvre

Ciblage et enregistrement des bénéficiaires

Un total de 2 360 foyers (soit 11 800 personnes) ont bénéficié d'aide lors des foires de Nyasi et de Bobolo. Tous les bénéficiaires étaient de récents déplacés internes. Les foires aux coupons se sont tenues sur quatre jours répartis sur une période de deux semaines et chaque foire a attiré en moyenne 500 à 600 foyers.

Le programme RRMP offre plusieurs possibilités de ciblage des bénéficiaires pour l'assistance en biens non alimentaires. (1) Une intervention massive pour l'ensemble de la population dans une région donnée ; (2) Le ciblage des populations socialement vulnérables ; (3) Le ciblage des vulnérabilités matérielles directement liées aux possessions ou à l'accès à des biens non alimentaires essentiel ; (4) Le ciblage par statut (par exemple : uniquement les déplacés internes) ; ou (5) Les associations de ces différentes approches.

Lors de cette intervention particulière dans les villages de Nyasi et de Bobolo, la fiche d'évaluation des biens non alimentaires a révélé de hauts niveaux de vulnérabilité constants concernant l'accès aux biens non alimentaires des récentes populations déplacées internes. Par conséquent, un ciblage en fonction du statut a été utilisé au moyen duquel seuls les récents déplacés internes (définis comme ayant été déplacés et vivant dans la communauté hôte depuis moins de 3 mois) ont été identifiés comme bénéficiaires. Une liste préalable des bénéficiaires a été dressée par les autorités et validée par l'équipe de l'ONG grâce à des contrôles ponctuels aléatoires. Une liste d'inscription finale a ensuite été publiée. Les équipes partenaires ont distribué des cartes d'enregistrement aux foires aux femmes des familles inscrites. Le programme RRMP a pour pratique d'attribuer une carte d'enregistrement à chaque femme d'un foyer. Cela permet de garantir que dans les familles polygames, la seconde femme et ses enfants ne sont pas exclus. La carte d'enregistrement autorise le ou la titulaire à pénétrer dans l'enceinte des foires et à recevoir ses coupons monétaires. Les femmes ont le droit d'amener leur mari ou un enfant, qui pourra aider à utiliser les coupons, à négocier avec les commerçants, à choisir et à porter les biens.

Choisir les commerçants et fixer les prix

L'identification et le choix des commerçants a été facilitée par la branche locale de la Fédération des entreprises du Congo (FEC), une association de négociants et d'entreprises. Les commerçants ont

signé un accord reconnaissant qu'ils comprenaient pleinement le processus des foires, notamment : (1) l'absence de garantie de vente ; (2) leur responsabilité au niveau du transport des marchandises vers les foires ; (3) leur responsabilités de garantir la sécurité de leurs propres marchandises ; et (4) la nature humanitaire de l'intervention, la nécessité de faire preuve de respect envers les bénéficiaires et de les assister durant tout le processus. Alors qu'ailleurs dans l'Est de la RDC, certains partenaires du programme RRMP mettent d'accord les commerçants et les bénéficiaires sur les plafonds de prix de certains biens essentiels, cette méthode n'a pas été utilisée dans les foires de Nyasi et de Bobolo. Au contraire, Solidarités International s'est assuré qu'il y avait suffisamment de commerçants et de biens afin de garantir que les négociations entre commerçants et acheteurs maintenaient les prix à des niveaux raisonnables. Une analyse approfondie des avantages et des inconvénients des plafonds de prix établis par rapport aux marchés libres est actuellement en cours. Elle est menée par l'UNICEF et ses partenaires afin de déterminer si l'une de ces approches se révèle plus avantageuse pour les bénéficiaires.

Fixer la valeur des coupons

En général pour le programme RRMP, chaque famille reçoit une fiche de 14 coupons détachables d'un montant total oscillant entre 60 et 75 dollars. Cette valeur a été déterminée à partir du calcul du coût total d'un kit de secours standard de l'UNICEF pour les familles pour le programme RRMP, comprenant notamment les coûts de transport vers l'Est de la RDC mais n'incluant pas le coût d'une moustiquaire, qui a été distribuée directement à chaque famille. Étant donné que l'UNICEF et ses partenaires ont une forte expertise en matière d'analyse de marché, d'identification du pouvoir d'achat dans les différentes régions ainsi qu'en termes de prise de décisions afin de combiner les foires avec une distribution directe pour certains biens, les montants totaux des coupons dans les différentes foires oscillaient entre 40 et 100 \$ par famille. Dans le cadre des foires de Nyasi et de Bobolo, une fiche de 14 coupons détachables d'un montant total de 60 \$ était distribuée à chaque femme représentant une famille à son entrée dans l'enceinte de la foire. Tous les coupons devaient être utilisés le jour même.

Comportements d'achats

En 2009–2010, période correspondant à l'expansion de la méthode des foires, l'UNICEF et ses partenaires ont mené une collecte intensive de données et

une analyse des types de biens que les familles se procurent lors des foires, notamment celles de Nyasi et de Bobolo. Parmi les 1 688 familles suivies, il existait plus de 800 associations distinctes de produits achetés, ce qui illustre la complexité et la diversité de besoins des bénéficiaires. La moyenne établie des coupons monétaires dépensés pour les différents biens se décompose comme suit :

Catégorie	% dépensé
Vêtements	31,3
Literie (matelas, draps, couvertures)	17,2
Tôles de toiture métalliques	16,2
Ustensiles de cuisine	12,1
Autres biens ménagers (valises, radios, serrures)	8,1
Chaussures/sandales	5,1
Bâches en plastique	3,0
Savon	2,0
Matériel de nettoyage/conteneurs	2,0
Jerricans/barriques d'eau	1,0
Autres biens de subsistance (p. ex. : des pièces de vélos)	1,0
Outils agricoles	1,0

Prise de décisions au sein des ménages

Les ménages étaient invités à discuter de ce qu'ils devaient acheter et à prendre des décisions consensuelles préalablement à la foire. Les données recueillies grâce au suivi réalisé après les foires (y compris celles de Naysi et de Bobolo) ont montré que, dans 76 % des familles, les femmes étaient impliquées dans les prises de décisions d'achats ; 64 % ont signalé que les hommes étaient impliqués, et 28 % ont indiqué que les enfants étaient impliqués. Lorsqu'un homme représentait sa famille à une foire, car sa femme était malade ou se trouvait dans l'incapacité d'y participer, l'analyse ventilée par sexe des comportements d'achats n'ont pas révélé de différences considérables concernant les biens achetés par les hommes par rapport aux femmes (voir la Figure 2).

Méthode de paiement

Le contexte général des opérations du programme à Walikale était caractérisé par l'insécurité dans de nombreuses régions du territoire, par un accès difficile aux sites du programme, et par l'absence d'un système bancaire formel. Cependant, l'existence de coopératives d'épargne et de crédit dans les centres commerciaux ont facilité le paiement des commerçants. Solidarités International et les autres partenaires, qui ont mené des foires à Walikale, ont pu avoir recours à une coopérative locale d'épargne et de crédit appelée COOPEC afin de transférer des fonds de manière sécurisée depuis la capitale du Nord-Kivu, Goma, à Walikale et payer ainsi les



Une commerçante vend des matelas lors d'une foire aux coupons.

Figure 1. Achats des bénéficiaires lors des foires

Pourcentage de bénéficiaires ayant acheté au moins un article dans les catégories suivantes

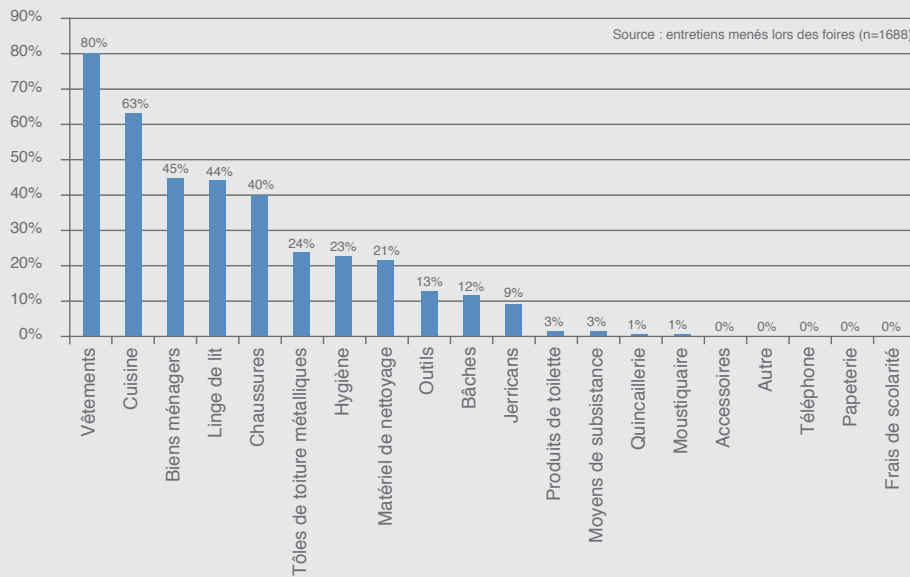
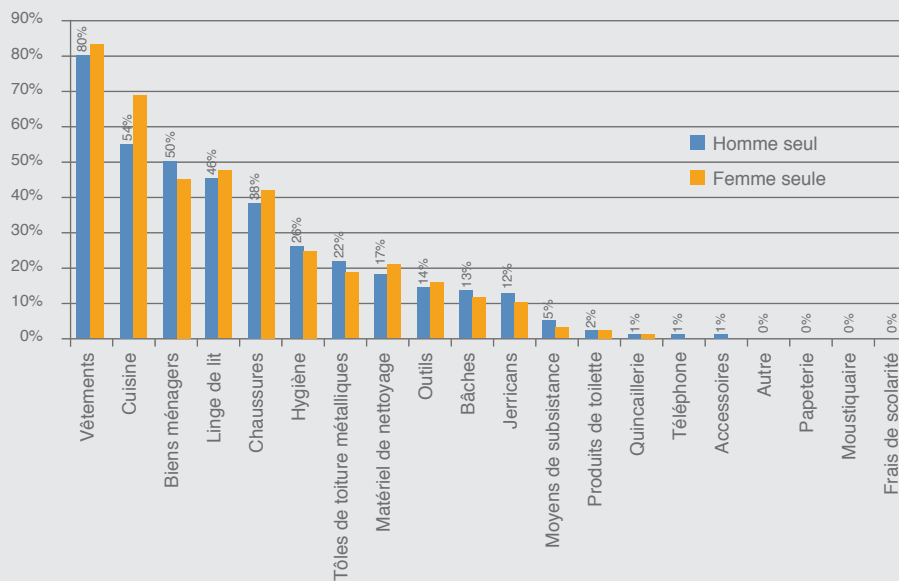


Figure 2. Achats des bénéficiaires lors des foires, selon le sexe

Pourcentage de bénéficiaires ayant acheté au moins un article dans les catégories suivantes



Outre la propension des femmes légèrement plus élevée à acheter des vêtements et des articles de cuisine, le type de biens achetés par les hommes et les femmes était similaire.

commerçants par chèque plutôt que d'avoir sur soi une grande quantité d'argent. Alors que cette approche exige une importante coordination avec la COOPEC afin de garantir la disponibilité d'une quantité suffisante de liquidités lors des paiements, cette possibilité de réaliser des transferts et d'avoir recours aux chèques pour payer les commerçants a été essentielle au succès des foires, puisque la gestion du flux d'argent et l'insécurité sont des problématiques constantes au Nord-Kivu.

Rapprochement des coupons

Les foires pouvant s'étendre sur deux semaines, chaque jour une couleur ou un symbole différent était tamponné sur les coupons afin d'éviter les risques de fraude. Les coupons étaient fournis le jour de la foire et devaient être utilisés ce même jour. À la fin de chaque foire, les commerçants et les équipes des ONG comptaient les coupons de chaque commerçant et vérifiaient leur validité. Une fiche de paie était ensuite signée par le président

de la foire désigné au sein de l'ONG et transmise à chaque commerçant. Cette fiche de paie indiquait le montant exact des gains de chacun pour la journée et garantissait le paiement ultérieur. À Nyasi et à Bobolo, les commerçants n'étaient pas payés le jour même, mais des chèques pouvant être convertis en espèces à la COOPEC⁵ leur étaient envoyés après la foire. Bien que certains commerçants se soient initialement méfiés du système, après s'être familiarisés avec ce dernier, nombre d'entre eux ont préféré recevoir leurs paiements par transfert bancaire, transfert de fonds ou chèque plutôt que sous forme d'argent en espèces.

Qualité et prix des biens

Les partenaires de mise en œuvre ont mis en place un système d'enregistrement des commerçants visant à garantir que les bénéficiaires reçoivent des biens de bonne qualité à des prix raisonnables. Au début de la journée, il était demandé à chaque commerçant d'enregistrer ses marchandises ainsi que le prix proposé pour chaque article sur une feuille d'enregistrement des commerçants. Le processus d'enregistrement a servi de méthode pour contrôler tous les biens susceptibles de ne pas être acceptés lors des foires (médicaments, nourriture, semences, bétails, etc.), afin de garantir que les marchandises soient de qualité acceptable, et pour identifier tout prix proposé non conforme avec les prix pratiqués sur le marché local.

Coûts et efficacité par rapport aux coûts

En 2010, le budget total du programme RRMP pour l'UNICEF et ses partenaires s'élevait à 30 millions de dollars, avec environ 6 millions de dollars consacrés aux foires de biens non alimentaires et d'abris et aux coûts afférents. Le budget total des foires aux coupons dans les villages de Nyasi et de Bobolo s'élevait à environ 259 600 dollars. Il s'agit d'une estimation pour les coûts engendrés par cette série particulière de quatre foires, basée sur l'estimation globale du programme de 110 dollars par famille. Cette estimation comprend le coût de la valeur d'un coupon de 60 dollars par famille ainsi que tous les autres coûts relatifs aux évaluations initiales, à l'identification et la mobilisation des commerçants, la sélection des bénéficiaires, la préparation, la mise en œuvre et le suivi des foires, entre autres activités.

L'UNICEF et ses partenaires utilisant la méthode de foires de biens non alimentaires en RDC ont montré que les interventions monétaires représentent un moyen plus efficace par rapport aux coûts de répondre aux besoins des bénéficiaires. Alors que les partenaires exigeront généralement davantage

de personnel lors des foires afin de garantir le bon déroulement des opérations, ils renoncent aux lourds coûts logistiques associés aux distributions en nature, y compris l'entreposage, la manutention et le transport. L'UNICEF et ses partenaires travaillent actuellement à une analyse détaillée des coûts afin de percevoir plus précisément la différence de coût par famille de bénéficiaire entre les foires et les distributions directes dans les différentes régions de la RDC.

4 Impact du programme

Suivi et évaluation

Dans le cadre des foires de Nyasi/Bolobo et de toutes les autres foires organisées par les partenaires de l'UNICEF, deux types de suivi ont été menés : (1) suivi lors du jour de la foire, et (2) suivi suite à la foire. Pour le suivi lors du jour de la foire, des équipes formées à cet effet ont mené des enquêtes/entretiens de sortie avec les bénéficiaires pré-sélectionnés afin d'étudier les problématiques de niveaux de satisfaction générale et de recommandations qu'ils sont susceptibles d'avoir. Elles ont également répertorié de manière détaillée leurs achats afin de mieux comprendre les choix et les préférences. Les commerçants sélectionnés ont également été interrogés à la fin de chaque journée et les équipes ont suivi les inventaires et les ventes des commerçants. Finalement, l'équipe de mise en œuvre a réalisé son propre compte-rendu suite à chaque journée de foire afin de discuter des succès, des défis et des recommandations.

L'autre forme de suivi était généralement menée entre un et trois mois après la foire. Les équipes formées pour la réalisation d'enquêtes ont mené des entretiens individuels avec les bénéficiaires et les commerçants ainsi que des discussions de groupe plus larges.

L'UNICEF et ses partenaires ont conçu et testé des outils standards post-foire et ont développé une base de données afin de mettre en évidence toutes les données issues du processus de suivi. Les résultats finaux de ce suivi et des autres analyses des pilotes en 2011 ont été publiés en 2012.

Choix et diversité

L'UNICEF et ses partenaires ont constaté de façon générale que les foires aux coupons étaient un moyen approprié et efficace de répondre aux divers besoins en biens non alimentaires des bénéficiaires. Certaines familles avaient davantage besoin d'articles ménagers de base tandis que d'autres achetaient ces biens contribuant à soutenir les activités génératrices

de revenus, tels que les outils, les filets de pêche, des machines à coudre ou des pièces de rechange pour vélos, utilisés pour transporter les produits agricoles vers les marchés. Grâce aux foires, la population rurale a accès à un choix plus large de marchandises que sur les marchés.

Effets multiplicateurs

L'injection d'argent dans les marchés locaux plutôt que la fourniture de biens de secours provenant de grands fournisseurs étrangers peut avoir d'importants effets multiplicateurs pour l'économie locale. Depuis que l'approche des foires a été amorcée, les bénéficiaires épaulés par les programmes soutenus par l'UNICEF ont acheté plus de 11 millions de dollars de biens non alimentaires personnels et ménagers aux commerçants locaux. Pendant la seule année 2011, les partenaires de l'UNICEF ont rapporté plus de 5 millions de dollars à des centaines de commerçants locaux. En 2012, l'UNICEF envisageait de mener une évaluation détaillée d'impact sur les marchés afin de mieux comprendre et cartographier l'impact de cette injection d'argent sur l'économie locale.

Certains bénéficiaires ont fait état d'impacts plus difficiles à identifier. Un commerçant d'Ituri a rapporté qu'il pensait que les foires avaient contribué à la réconciliation de la communauté, et il les appelle aujourd'hui « Les foires de la paix ». Ce commerçant a constaté que les foires attiraient des commerçants issus d'autres régions et d'autres groupes vers des régions et des marchés où ils auraient pu hésiter à se rendre auparavant en raison de leurs origines ethniques.

Réactivité

Bien que les foires ne puissent jamais atteindre le même nombre de bénéficiaires en une seule journée que les distributions, elles peuvent être et sont utilisées pour des interventions rapides à grande échelle. Sur une période de trois semaines, en septembre 2009, les partenaires du programme RRMP, NRC et Solidarités International sont venus en aide à presque 13 000 familles nouvellement déplacées en leur fournissant des biens non alimentaires lors de foires aux coupons dans la région de Oïcha, au Nord-Kivu. La rapidité avec laquelle les

Le recours aux coupons monétaires a permis aux femmes, lors de nombreuses foires, de négocier les prix.



partenaires ont organisé ces foires, même dans les régions reculées, a dépassé toutes les attentes, tout comme leur capacité à répondre aux besoins de la population après des déplacements en masse. Les partenaires estiment qu'il n'aurait pas été possible de répondre aux besoins de si nombreuses familles aussi rapidement sans ces foires, étant donné que l'approvisionnement en importantes quantités de biens dans un pays peut s'avérer coûteux et prendre du temps, alors que les commerçants locaux étaient capables de se mobiliser en moins d'une semaine. L'utilisation de kit de distribution standard pour répondre aux mêmes besoins aurait presque épuisé toutes les réserves prépositionnées, et il aurait fallu plusieurs semaines voire plusieurs mois pour les remplacer.

Remboursement des dettes

Le suivi des foires aux coupons et des distributions directes a montré que certaines familles déplacées étaient susceptibles de céder une part de leurs biens non alimentaires (par exemple une couverture ou un morceau de savon) à leurs familles d'accueil ou à d'autres personnes auprès desquelles elles se sont endettées d'une façon ou d'une autre. Les foires aux coupons quant à elles ont permis aux familles de rembourser leurs dettes de manière plus appropriée. Il était monnaie courante de voir des familles quitter les foires avec des articles destinés à leurs familles d'accueil ou à des personnes les ayant secourues lors de périodes difficiles. Même entre les bénéficiaires lors d'une même foire, les coupons ont circulé parmi les familles qui les utilisaient pour rembourser leurs dettes. Cela peut être perçu comme un impact positif étant donné que le remboursement des dettes peut contribuer au « capital social », et prévenir les autres stratégies d'adaptation négatives telles que la vente d'actifs de production.

5 Défis, solutions et enseignements tirés

Défis liés à la mise en œuvre et réduction des risques

Manipulation des commerçants : L'un des risques encourus par les foires aux coupons est que certaines familles ne bénéficieront pas du volume d'aide que l'organisation leur promet et auquel elles ont le droit. Tandis qu'aucun signe de manipulation de la part des commerçants ne soit à déplorer lors des foires de Nyasi et de Bobolo, ailleurs, les partenaires ont signalé qu'ils avaient observé et surpris des commerçants tirer profit de l'ignorance

et du manque de connaissance des coupons, par exemple en échangeant un coupon d'une valeur de 10 dollars pour un article dont le prix aura été fixé entre le bénéficiaire et le commerçant à 5 dollars. En effet, lors du suivi post-foire, 13 % des bénéficiaires ont indiqué qu'ils avaient rencontré des problèmes au moment d'utiliser les coupons. Mais cette statistique englobe l'ensemble des difficultés liées à l'utilisation des coupons, et pas uniquement les manipulations de la part des commerçants. Cela montre l'importance d'organiser de multiples séances de sensibilisation, avant et pendant les foires, concernant la façon d'utiliser les coupons, ainsi que de disposer d'assez d'employés et de bénévoles le jour de la foire afin de contrôler le respect des règles, recevoir les plaintes et trouver des solutions.

Participation commerçante et diversité de biens

Lors des foires de Nyasi et de Bobolo, les partenaires de mise en œuvre ont largement compté sur l'association d'entrepreneurs locaux « Fédération des entrepreneurs au Congo » (FEC). Alors que cela a grandement facilité la rapide mobilisation des commerçants, le rôle de la FEC n'a pas toujours été avantageux pour le choix d'articles disponibles pour les bénéficiaires. Durant les quatre jours qu'auront duré les foires de Nyasi et Bobolo, la direction de la FEC a décidé des commerçants qui seraient autorisés à y participer et a permis uniquement aux membres du conseil de la FEC d'assister aux quatre foires, alors que les autres membres de la FEC n'étaient autorisés à assister qu'à une seule foire. Par conséquent, la disponibilité et la variété de biens non alimentaires n'étaient pas aussi larges qu'elles auraient dû l'être, et le même éventail de biens n'était pas disponible à chaque foire. À titre d'exemple, un commerçant spécialisé dans différents types de torches électriques participait à la première foire à Nyasi. Les torches électriques et les lampes sont des articles importants et, dans l'idéal, ce type de commerçant devrait participer aux quatre foires étant donné qu'il dispose de réserves conséquentes d'un article « spécialisé ». Ce type de situation est révélateur des risques potentiels posés lorsque les organisations commerciales sont autorisées à jouer un rôle trop important dans le choix des commerçants participant.

Meilleures pratiques et enseignements tirés

Il existe plusieurs points à prendre en compte lorsqu'on envisage de mettre en œuvre une foire de biens non alimentaires. Ces points sont les suivants.

(1) Les analyses et études de marché sont essentielles afin de déterminer la capacité du marché local à répondre aux besoins des bénéficiaires, à évaluer les prix à l'échelle locale afin d'identifier la valeur totale des coupons et garantir que le programme n'engendre aucun effet négatif. Outre une analyse de la chaîne d'approvisionnement, les analyses et études de marché doivent prendre en compte des problématiques telles que l'accès au crédit formel et informel ; de nombreux commerçants participant aux foires de Nyasi et de Bobolo étaient en mesure d'obtenir des prêts d'argent ou de marchandises grâce à leurs réseaux informels, ce qui leur a permis d'assurer une quantité et une variété suffisantes de biens non alimentaires.

(2) Campagnes de sensibilisation préalable à l'organisation des foires. Il est fondamental de mener des campagnes de sensibilisation avec la population, les bénéficiaires et les commerçants avant l'organisation de foires aux coupons.

- **Une consultation initiale des activités de sensibilisation** doit être menée avec différentes autorités locales, communautés d'accueil et bénéficiaires y compris des groupes vulnérables afin de garantir que le programme peut être mis en œuvre avec succès. Les problématiques essentielles à aborder englobent la compréhension des critères de ciblage et le processus du mécanisme de foire.
- **Des activités de sensibilisation avec les bénéficiaires** devraient se concentrer sur les règles et réglementations des foires, sur les consignes d'utilisation des coupons, et sur les participants aux foires. Dans ce cas, étant donné que les familles étaient représentées par des femmes, il a été recommandé que les bénéficiaires discutent de leurs besoins prioritaires en biens non alimentaires au niveau du foyer avant les foires.
- **Des activités de sensibilisation avec les commerçants** se sont concentrées sur les articles autorisés lors des foires, les articles réclamés par les bénéficiaires dans les évaluations des besoins, sur la façon dont le système de coupons et de paiement fonctionnerait, sur le respect des plafonds de prix (dans le cas où des plafonds ont été fixés), sur l'aspect humanitaire des foires et sur un bilan des clauses standard des accords commerciaux.
- **Des activités de sensibilisation avec les autorités** sont aussi très importantes, non seulement pour expliquer les raisons de

l'intervention et demander des informations et une aide potentielles comme lors de toute intervention humanitaire, mais aussi pour expliquer les particularités de l'approche des foires, peu connues des autorités en général. Dans d'autres provinces, certaines autorités ont perçu les foires comme une occasion de prélever des impôts non existants aux commerçants ou aux ONG pour ces activités commerciales. Alors que tous les commerçants participant doivent avoir leurs documents d'inscription et leurs déclarations d'impôts en règle, les autorités devaient être sensibilisées à la nature humanitaire de ces foires afin de dissuader les autorités d'utiliser ces foires comme moyen d'obtenir de l'argent des commerçants, des ONG ou même des bénéficiaires.

(3) Des exigences et capacités supplémentaires du personnel. Les foires aux coupons exigent beaucoup de temps et de travail. Avant les foires, le personnel doit mener des activités de sensibilisation et négocier avec les commerçants. Le jour de la foire, le personnel et les bénévoles doivent organiser l'inscription des bénéficiaires et des commerçants, contrôler le bon déroulement de la foire et rapprocher les coupons à la fin de la journée. Les responsabilités du personnel lors des foires comprennent la diffusion et le constat des progrès des foires afin de garantir des prix fixes, tout en s'assurant que les bénéficiaires comprennent le système et en arbitrant toute question qui se poserait entre les commerçants et/ou les bénéficiaires. Il pourra également être demandé au personnel de fournir des services complémentaires tels que des campagnes d'information publiques, répondre à tout changement mineur et/ou tenir un stand afin de recevoir les plaintes et y répondre.

Les partenaires de mise en œuvre et le personnel peuvent également nécessiter de nouvelles compétences et des nouveaux outils afin d'organiser avec succès une foire aux coupons. Grâce au programme ARCC (Alternative Responses for Communities in Crisis) de l'UNICEF, Solidarités International a élaboré un kit de formation standard expliquant la méthodologie pour l'organisation de foires de biens non alimentaires et a mené des formations supplémentaires dans quatre différentes provinces en 2011.

(4) Le rôle du personnel des services de finances et de logistique : il est essentiel que le personnel de finances soit impliqué pour fournir des conseils sur : (1) l'évaluation des capacités des institutions financières sur le terrain ; (2)

l'identification de mécanismes de paiement sûrs ; et (3) sur l'assurance que la documentation financière (par exemple les documents d'identification des commerçants ou leurs fiches de paie) soit conforme aux règles et réglementations internes de l'organisation. Le personnel du service de logistique devra aussi être impliqué dans l'organisation de la foire, et être en mesure de fournir des conseils en matière d'analyse de marché et d'interaction avec les commerçants et les associations commerçantes. Le personnel du service de logistique peut également aider à élaborer les accords commerciaux.

6 Recommandations

Développer l'organisation de foires : La mise en place et le développement potentiel de la méthodologie de foires de biens non alimentaires sont importants pour les autres situations d'urgence et de relèvement suite à une urgence où les marchés peuvent être mobilisés ou redynamisés afin de fournir aux familles affectées des biens essentiels. Les implications de l'approche de foires sont considérables en termes de relèvement et de transition, à la fois pour les bénéficiaires et les commerçants participant. Bien que la distribution directe demeure une importante méthode d'intervention, les acteurs humanitaires dans des contextes similaires doivent prendre de plus en plus en compte les foires ou la combinaison distribution-foire comme une solution alternative en situation d'urgence ou suite à une urgence afin de fournir une aide d'urgence aux foyers dans les régions rurales de la RDC.

Sélection des commerçants et disponibilité des biens : les organisations doivent jouer un rôle actif dans la sélection des commerçants et ne pas trop compter sur les associations commerciales en vue de garantir la gamme la plus vaste de commerçants et de biens. La décision d'inviter (ou non) des vendeurs indépendants devra être prise suite à une évaluation de leur capacité à fournir des biens non alimentaires conformes aux préférences de bénéficiaires.

Répondre aux besoins multisectoriels : L'UNICEF et d'autres acteurs humanitaires en RDC devront étudier les opportunités d'élargir l'éventail de biens à d'autres secteurs afin que les bénéficiaires puissent répondre à davantage de leurs besoins en

un seul lieu. Inspirés par le modèle mis en place par Concern Worldwide au Nord-Kivu, les partenaires de mise en œuvre ont expérimenté une approche. Ils ont convié des représentants des écoles primaires locales aux foires afin de permettre aux familles d'utiliser leurs coupons pour payer les frais de scolarité. De plus, à Ituri, une ONG a collaboré avec les centres de santé locaux pour la mise en place d'un coupon santé pilote.

L'un des défis posé par une intervention monétaire plus intégrée en RDC a été que la coordination et l'intervention de programme est fortement sectorisée ou « clusterisée ». Des efforts supplémentaires doivent être faits en RDC et particulièrement en matière de coordination de l'intervention entre les agences « mandatées » par les Nations unies (l'UNICEF pour les biens non alimentaires, le PAM pour l'aide alimentaire, la FAO pour le relèvement agricole et des moyens de subsistance). Ces agences doivent apporter leur expertise et celle de leurs partenaires pour organiser conjointement les foires ainsi que des programmes qui donneraient aux familles des choix dans les différents secteurs. Cela doit comprendre des projets pilotes et des études ainsi que des opportunités et limites qui seraient associées à des programmes de transfert monétaire sans conditions à grande échelle en RDC.

Élargir le champ d'options d'intervention : De plus, dans ce contexte ainsi que dans d'autres situations d'urgence similaires, les acteurs humanitaires devraient envisager et essayer de mettre en place d'autres formes d'aides monétaires ou de coupons, en choisissant la modalité la plus appropriée aux conditions locales, et ne pas limiter l'aide soit aux foires aux coupons soit à la distribution directe. Par exemple, dans un contexte urbain, les transferts monétaires sans conditions ou l'utilisation de coupons dans un marché ouvert peuvent s'avérer plus appropriés. De nombreuses organisations mettent à présent en œuvre des programmes fondés sur d'autres modèles tels que les coupons dans les marchés ouverts et des transferts monétaires directs sans conditions. Les enseignements tirés de ces programmes doivent être partagés afin que l'ensemble des organisations disposent d'un éventail d'options permettant de répondre de la meilleure des manières aux besoins du programme.

Coordonnées et lectures complémentaires

Coordonnées :

Marie Le Duc (mleduc@unicef.org) Alternative Responses for Communities in Crisis – ARCC

Magalie Salazar (msalazar@unicef.org)
Coordinatrice RRMP

Steven Michel (smichel@unicef.org) – Expert en situations d'urgence, coordinateur national du cluster biens non alimentaires/abri

Olivier Krins (representant.pays@solidarites-rdc.org)
– Représentant pays, Solidarités International

Lectures complémentaires :

CaLP (2011), « Foires aux Coupons: Un guide pratique », CaLP

P. Harvey et S. Bailey (2011) « Revue de la bonne pratique 11: programmes de transferts monétaires en situations d'urgences », ODI.

Les foires aux coupons représentent un moyen d'offrir un large éventail de biens offrant davantage de choix aux bénéficiaires.

Photo insérée au centre : Deux employés de Solidarités International enregistrent les marchandises d'un commerçant avant l'ouverture de la foire.





Le Cash Learning Partnership (CaLP) a pour objectif de promouvoir de façon appropriée et au moment opportun l'utilisation de programmes de transfert monétaire et de coupons de qualité comme outil lors des phases de préparation et d'intervention humanitaire.

Avec pour volonté initiale de rassembler les enseignements tirés de l'intervention d'urgence suite au tsunami en 2005, le CaLP est aujourd'hui composé d'Oxfam GB, la Croix-Rouge britannique, Save the Children, le Conseil norvégien pour les réfugiés et Action contre la Faim/ACF international. Les cinq organisations membres du comité de pilotage se sont réunies pour soutenir le renforcement

des capacités, le partage des recherches et des informations sur les programmes de transferts monétaires comme outil efficace afin de soutenir les populations touchées par des catastrophes, de façon à préserver leur dignité et donner plus de choix aux bénéficiaires tout en stimulant l'économie et les marchés locaux.

En 2010, le CaLP s'est associé à la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, avec le soutien d'ECHO et de Visa Inc.

Pour plus d'informations, rendez-vous sur : www.cashlearning.org

En partenariat avec



Avec le soutien de



Rédigé par : Carol Brady et Natasha Van Borek

Édité par : Breanna Ridsdel et Steven Michel

Photos : Steven Michel / UNICEF RDC

Liens :

Articles et mises à jour de l'UNICEF

www.unicef.org/infobycountry/drcongo_56433.html

www.unicef.org/drcongo/french/resources_5510.html

OCHA Vidéos/documents promouvant les foires :

Lien : "Cash-based Vouchers et Foires" dans le menu "Rapports/ Etudes sur la RDC" : http://rdc-humanitaire.net/index.php?option=com_content&view=article&id=563:experience-avec-lapproche-cash-based-vouchers-et-foires&catid=47:etudes-humanitaire-en-rdc&Itemid=127

Lien « Soko Muzuri » dans le menu « Centre de presse Médiathèque » : http://rdc-humanitaire.net/index.php?option=com_content&view=article&id=524:soko-muzuri-nouvelle-approche-dassistance-aux-personnes-vulnérables&catid=31:mediatheque&Itemid=112

Documentaire OCHA « Soko Muzuri » sur les foires (23 minutes) www.youtube.com/watch?v=GJrnnLcE6S8

NGO and Humanitarian Reform Project's 'Good Practice Paper Series'.

Notes

¹ Les provinces de l'Est de la RDC se divisent en unités administratives autrement dénommées territoires. Le territoire de Walikale est le territoire le plus grand et le moins peuplé de la province du Nord-Kivu. Le siège administratif du territoire se trouve dans la ville homonyme, à Walikale, et le centre commercial et la plus grande ville du territoire est Mubi.

² Dans le cadre du programme RRMP, l'UNICEF et ses partenaires tels que Solidarités International ont élaboré une série d'outils standardisés pour les évaluations multi-sectorielles afin d'aider à diriger les équipes vers les secteurs dans lesquels

les besoins sont plus essentiels en soulignant les vulnérabilités par un En 2006, l'UNICEF et ses partenaires ont élaboré un outil pour réaliser des enquêtes auprès des foyers, le « la fiche d'évaluation des biens non alimentaires », afin d'aider à évaluer la vulnérabilité en termes d'accès aux biens non alimentaires sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la vulnérabilité la plus extrême).

³ RRMP est l'association de programmes déjà existants : RMM (mécanisme de réponse rapide) qui se concentrait davantage sur le déplacement dans les régions moins stables et PEAR (programme élargi d'assistance aux retournés) qui portait davantage son attention sur le retour vers des régions plus sûres. En 2010, l'UNICEF et ses partenaires ont combiné ces deux programmes en un seul pour former le programme RRMP. Le programme RRMP est co-géré par l'UNICEF et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et mis en œuvre par plusieurs ONG internationales partenaires, y compris Solidarités International, AVSI, Catholic Relief Services, l'International Rescue Committee et le Conseil norvégien pour les réfugiés. Parmi les bailleurs de fonds soutenant le programme RRMP, on retrouve le DFID, le ministère des Affaires étrangères du Japon Official Development Assistance, ECHO, le bureau de l'USAID pour les secours d'urgence en cas de catastrophe à l'étranger, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA), le fonds

⁴ Les premières foires aux coupons pour les biens non alimentaires à Walikale ont été menées par le partenaire de l'UNICEF, le Conseil norvégien pour les réfugiés en avril 2009 et se concentraient principalement sur les déplacés internes revenant dans la région.

⁵ Dans certains régions isolées, où aucun service financier de toute sorte n'est disponible, les partenaires du RRMP payeront en liquide.