

Recommandations et messages clés

Atelier d'apprentissage sur les risques liés aux Transferts Monétaires et à la protection des bénéficiaires, 29 octobre 2019, Douala, Cameroun

La grande diversité de risques et d'expériences négatives partagés par les participants à l'atelier met en lumière quelques évidences :

- Les transferts monétaires (TM) peuvent, dans certains cas, exacerber les risques intrinsèques à l'aide humanitaire et générer des risques spécifiques qu'il faut anticiper et mieux gérer.
- Dans certains pays, les TM catalysent les résistances du gouvernement envers l'aide humanitaire. Le gouvernement fait alors parfois valoir certains risques pour avoir accès aux données sensibles (calendriers des distributions, listes de bénéficiaires...). Ces résistances, très fortes notamment dans les zones où agissent des groupes armés, sont nourries par le manque de documentation des risques liés aux autres modalités. Pourtant, ces groupes armés contrôlent parfois eux-mêmes les distributions en nature, qui nourrissent leur économie, et mettent en place des stratégies violentes pour miner l'assistance monétaire et revenir vers des modalités qui leur sont plus favorables.
- Les TM souffrent des faiblesses du système humanitaire comme les autres modalités, et il faut éviter de leur attribuer la responsabilité de ce qu'ils ne font que mettre en lumière : les systèmes de contrôle appliqués spécifiquement aux TM rendent plus visibles les risques de fraude et de protection, nous devons nous en réjouir et travailler à les corriger à travers le système d'aide, et non les étouffer en les attribuant à une modalité. Le rôle des instances de coordination (CWG et HCT) pour documenter les risques, les mesures de mitigation et les systèmes de contrôle efficaces, et les faire remonter au niveau adéquat (HQs, bailleurs, etc), est central, à travers les modalités.

Les tensions principales liées aux risques dans les transferts monétaires :

Dans les différents contextes couverts (Mali, Cameroun, Nigeria, RCA, Niger, RDC), les TM sont parfois la seule option pour fournir de l'aide mais les participants ont fait état de dilemmes opérationnels majeurs entre le principe du « Do no Harm » et la continuité de l'aide. Dans certains cas, les bénéficiaires eux-mêmes finissent par refuser toute assistance car cela les met en danger (représailles).

De plus, les mesures de mitigation entre les différents risques liés aux transferts monétaires se contredisent parfois. C'est pourquoi il y a peu de « bonnes pratiques » répliquables mais la connaissance de ces tensions principales aide les acteurs de terrain à se positionner et faire des choix programmatiques en

fonction du contexte. De quel côté de cette tension se situe le contexte, et sur quel risque être plus vigilant ?

- Partager les informations avec les autorités locales notamment sur le ciblage permet de les rassurer sur le bien-fondé des interventions dans les zones contrôlées par les groupes armés, mais donne parfois lieu à des fraudes et des pressions.
- Négocier l'accès et la continuité de l'aide nécessite souvent de passer par des intermédiaires, mais chaque intermédiaire augmente lui-même le risque d'abus envers les bénéficiaires.
- Diversifier les prestataires de services financiers (PSF) facilite la réponse aux abus (plus difficile en cas de « monopole »), à condition d'avoir les ressources nécessaires pour gérer de près la relation avec ces PSF.
- Déléguer les responsabilités aux PSF ayant l'expertise de les gérer (identification, reporting...) permet souvent une réponse plus rapide et transparente mais peut également déconnecter l'organisation des bénéficiaires et donner trop de pouvoir aux agents du PSF sans redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires.
- Comment définit-on l'« efficacité » du mécanisme de plainte ; celui qui garantit l'accessibilité par le bénéficiaire ou la réactivité de l'organisation? Diversifier les mécanismes de plainte est bon s'ils se complètent et permettent une réponse rapide et adaptée.
- Changer les équipes régulièrement décroît les risques de collusion mais pose des problèmes supplémentaires de formation et de communication avec les bénéficiaires.
- Les questions de genre et la protection des femmes en particulier concentrent l'attention, mais donnent rarement lieu à des analyses contextuelles et la documentation des évidences sur les risques avérés liés aux TM. Des cas particuliers sont utilisés pour la conception des programmes alors que les évidences peuvent démontrer une tendance générale inverse.

Recommandations transversales en réponse aux mauvaises pratiques qui perdurent :

- Appliquer les mêmes analyses et mesures de contrôle aux TM et aux distributions en nature, pour constituer des évidences sur les risques liés aux modalités (ciblage, impact sur la cohésion sociale, la fraude et le détournement, les pressions y compris violentes des parties prenantes entre elles (staffs, autorités locales, groupes armés, bénéficiaires))
- Faire des analyses de risques intégrées (fonctions de support et programme), par modalité et mécanisme de transfert (téléphone / espèces / coupons), incluant une analyse de genre et de contexte (y compris socio-économique), consistante, en collaboration avec les experts protection,

genre et organisations travaillant sur la résolution pacifique des conflits. Des financements dédiés et à temps pourront permettre ces analyses et leur mise à jour régulière.

- Documenter les risques en mesurant la fréquence et l'impact, et inclure les mesures de mitigation dans les plans de suivi / évaluation, qui doivent être renforcés tout comme l'audit interne
- Renforcer les mécanismes de plainte avec la formation à temps et adaptée des comités et des bénéficiaires, en proposant des outils variés (familiers aux bénéficiaires) et permettant l'anticipation des risques plutôt que la réaction
- Renforcer la communication sur le projet auprès des bénéficiaires et des chefs communautaires, y compris sur le rôle qu'ils peuvent jouer dans l'atténuation des risques de protection auxquels ils sont exposés et les rôles et responsabilités de l'organisation / du PSF et autres intermédiaires
- Renforcer une communication régulière avec les PSF (dès la conception du projet et tout au long de la mise en œuvre, y compris au niveau décentralisé dans les zones de mise en œuvre et avec les sous-traitants) notamment sur les rôles et responsabilités, la matrice de redevabilité, tout en maintenant des contrôles indépendants (PDM réguliers) par l'organisation elle-même
- Réduire la déconnexion entre les équipes (siège, capitale) qui maîtrisent les outils et les bonnes pratiques, qui conçoivent les programmes et contractualisent avec les PSF, et les équipes de terrain qui mettent en œuvre (pas assez informées du contenu des projets, des clauses contractuelles avec les PSF, pas assez sensibilisées aux protocoles de gestion des données, à la matrice des risques...)
- Dépasser la compétition entre organisations qui nuit à la mutualisation des informations, à la capitalisation des expériences, de la recherche et des leçons apprises. Le soutien des bailleurs dans la valorisation de l'apprentissage et le partage d'expériences est crucial.
- Réduire au minimum possible la distance et les intermédiaires entre le bénéficiaire et le transfert, qui augmentent les risques de protection et les opportunités d'abus et de fraude.
- Développer la flexibilité pour changer d'un mécanisme de transfert, d'une modalité à une autre selon les changements contextuels et opérationnels, basée sur une analyse dynamique au niveau local et les capacités des bénéficiaires.
- Mettre en place de vraies politiques de gestion des données avec des procédures opérationnelles standard (POS) et des rôles et responsabilités clairement définies quant à qui a accès / gère quelles données, et assurer le suivi / formation nécessaires pour que ces politiques soient communiquées et appliquées par les équipes terrain et PSF. Utiliser des données cryptées, plateformes sécurisées (éventuellement différentes de celle du PSF), ne collecter que les données nécessaires et ne pas les partager par mail.

Recommandations spécifiques :

En plus des problèmes habituels de ciblage, les transferts monétaires peuvent créer des opportunités de fraude supplémentaires au niveau de l'identification des bénéficiaires par les employés de l'organisation elle-même ou les PSF, essayant de percevoir une partie du transfert (Détournement des téléphones, trafic de cartes sim, entente ou pression sur les bénéficiaires ou les commerçants, fabrication de coupons fictifs...).

- Explorer ce qui peut être délégué au PSF en définissant clairement la matrice de redevabilité

- La distribution et l'attribution des cartes sim (originales et de réserve), coupons... doivent être gérées par les personnes autorisées au sein de l'organisation, qui fait le lien avec le PSF pour l'attribution des numéros, afin d'éviter la collusion entre les bénéficiaires et les agents de terrain
- Définir avec l'opérateur une série de numéros spécifique au programme pour éviter que n'importe quel numéro puisse être ajouté, y compris ceux / par le staff (par exemple quatre chiffres semblables)
- Développer des POS en clarifiant la répartition des tâches entre les équipes ciblage et M&E
- Renforcer et diversifier les mécanismes de plainte en tenant compte des capacités des bénéficiaires
- Renforcer le suivi et les systèmes de contrôle interne (y compris RH)
- Coordination inter-agences : définir le partage d'informations et les personnes autorisées à accéder aux données entre l'organisation de mise en œuvre et l'organisation gérant le site d'intervention, par exemple.

Le travail avec des intermédiaires (PSF, opérateurs mobiles, commerçants...), spécifique aux interventions en transferts monétaires, ajoute un niveau de risque et de contrôle nécessaire. Quelques clauses essentielles à inclure aux contrats peuvent faciliter le travail avec ces partenaires et réduire les risques :

- Définition du taux de change et des coupures à remettre aux bénéficiaires
- Définir la qualité des produits
- Définir qui supporte les frais (agent ou bénéficiaire / organisation)
- Inclure une matrice de redevabilité, y compris des sous-traitants et des agents décentralisés, sur l'utilisation de la carte éthique, le respect des bénéficiaires
- Définir les rôles et responsabilités claires (gestion de la plateforme et des données des bénéficiaires)
- Définir le calendrier des transferts avec les horaires de distribution pour assurer la liquidité
- Définir les méthodes d'évaluation de la performance du partenaire

Rôles du CWG

- 1) Diffusion des recherches, partage des mauvaises expériences, des mesures de mitigation efficaces, des bonnes pratiques et leçons apprises pour capitalisation
- 2) Développer des Cash country profiles par zone de couverture des CWG comprenant une analyse des risques mutualisée entre acteurs, par mécanisme de transfert, incluant des mesures de mitigation efficaces partagées par les membres du groupe, et des éléments de contexte utiles pour la protection et l'acceptation. A mettre à jour régulièrement et à partager avec les acteurs souhaitant lancer des TM
- 3) Connecter le groupe et ses membres avec les experts d'autres secteurs (protection, genre, think tanks, conflict resolution), pour capter leur expertise et mieux informer la conception des interventions TM
- 4) Fournir les évidences et les arguments de plaidoyer au HCT et être en lien direct avec le HCT pour le plaidoyer en faveur d'un meilleur accès, notamment en cas de blocage par le gouvernement
- 5) Poursuivre les efforts d'harmonisation des montants des transferts et coordonner la communication sur la valeur auprès des bénéficiaires. ■