



# ADAPTATION DE L'ASSISTANCE MONÉTAIRE HUMANITAIRE EN PÉRIODE DE COVID-19

Expériences et enseignements de Jordanie



Le Cash Learning Partnership (CaLP) est un réseau mondial qui regroupe des acteurs humanitaires impliqués dans les politiques, les pratiques et la recherche au sujet des transferts monétaires. Le CaLP permet aux organisations de collaborer afin d'étendre la portée et la qualité des transferts monétaires, tout en les soutenant dans leurs progrès. Il regroupe à cette fin les organisations en vue de renforcer leur capacité, leur savoir-faire, leur coordination et leur politique en matière de transferts monétaires.

La plateforme DSP (Durable Solutions Platform) vise à générer des connaissances qui étayent et inspirent des politiques et des pratiques progressives sur le long terme pour les populations syriennes déplacées. Depuis sa création en 2016, la plateforme DSP élabore des projets de recherche et soutient les efforts de plaidoyer sur les questions essentielles en matière de solutions durables pour les Syrien-ne-s. Elle renforce en outre la capacité des organisations de la société civile à trouver des solutions face aux déplacements de populations.

CAMEALEON est un réseau d'ONG co-géré par le Conseil norvégien pour les réfugiés, Oxfam et Solidarités International. CAMEALEON a pour mission de mener des analyses et des recherches indépendantes en appui au programme de transferts monétaires à usages multiples du Programme alimentaire mondial pour les réfugié-e-s syrien-ne-s au Liban et d'approfondir les connaissances en matière de transferts monétaires au sens large. Parmi les partenaires du réseau CAMEALEON figurent l'Université américaine de Beyrouth (AUB), Economic Development Solutions (EDS), Ground Truth Solutions (GTS), l'Overseas Development Institute (ODI) et le Cash Learning Partnership (CaLP).

Le présent document a été rédigé par André Dürr, avec les apports techniques du CaLP, de DSP et de CAMEALEON. Le CaLP souhaite remercier toutes les personnes ayant pris le temps de participer aux entretiens avec des informateurs/trices clés, contribué à la documentation et apporté des commentaires et réflexions qui ont facilité l'élaboration du présent document. Ce document a été réalisé avec le soutien financier du Bureau fédéral allemand des Affaires étrangères. Les résultats et les conclusions du présent rapport sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions ni les politiques du CaLP, de DSP, de CAMEALEON ou du Bureau fédéral allemand des Affaires étrangères.





# SOMMAIRE

<b>Liste des figures et des tableaux</b>	<b>4</b>
<b>Liste des abréviations et des acronymes</b>	<b>4</b>
<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>7</b>
<b>2 Contexte : assistance monétaire et COVID-19 en Jordanie</b>	<b>8</b>
2.1 Assistance monétaire humanitaire en Jordanie	8
2.2 La COVID-19 en Jordanie	10
2.3 Impact de la COVID-19 sur les réfugié-e-s	12
2.4 Impact de la COVID-19 sur l'action humanitaire	14
<b>3 Mesures d'adaptation pour les programmes de transferts monétaires</b>	<b>14</b>
3.1 Mesures d'adaptation pour la mise en œuvre d'une assistance monétaire	14
3.1.1 Mesures destinées à réduire les risques de transmission pendant les interactions avec les bénéficiaires	14
3.1.2 Mesures déployées pour garantir que les bénéficiaires peuvent récupérer leur argent	15
3.1.3 Mesures pour assurer la communication et la redevabilité avec les populations de réfugié-e-s	17
3.2 Répondre à des besoins croissants : intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 pour les réfugié-e-s	17
3.2.1 Vue d'ensemble	17
3.2.2 Résultats	19
3.3 Adaptation des interventions monétaires pour la protection	20
3.4 Prises de décision sur les mesures d'adaptation	20
3.5 Rôle de la coordination dans l'adaptation des programmes de transferts monétaires	22
3.6 Comparaison avec l'aide sociale apportée par le gouvernement	23
<b>4 Conclusion</b>	<b>25</b>
4.1 Principaux enseignements	25
4.2 Implications à court terme	27
4.3 Implications à moyen terme	28
<b>5 Recommandations</b>	<b>29</b>
<b>Annexe 1 : Évaluations des besoins en lien avec la COVID-19</b>	<b>30</b>
<b>Annexe 2 : Liste des informateurs/trices clés</b>	<b>31</b>

## LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 1. Évolution des cas confirmés quotidiens de COVID-19 en Jordanie de mars à décembre 2020

Tableau 1. Vue d'ensemble des principaux programmes de transferts monétaires humanitaires en Jordanie

Tableau 2. Vue d'ensemble des principales mesures du gouvernement en lien avec la COVID-19 en 2020

Tableau 3. Intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 pour les réfugié-e-s en 2020

Tableau 4. Intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 : comparaison entre les acteurs humanitaires et le NAF

## LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES

<b>BNWG</b>	Groupe de travail sur les besoins de base (de l'anglais Basic Needs Working Group)
<b>CCF</b>	Common Cash Facility
<b>CfP</b>	Intervention monétaire pour la protection (de l'anglais Cash for Protection)
<b>CfW</b>	Argent contre travail (de l'anglais Cash for Work)
<b>CfPTF</b>	Groupe de travail sur les interventions monétaires pour la protection (de l'anglais Cash for Protection Task Force)
<b>COVID-19</b>	Maladie à coronavirus 2019
<b>CRTF</b>	Groupe de travail sur les interventions déployées face à la COVID-19 (de l'anglais Covid-19 Response Task Force)
<b>GIZ</b>	Agence allemande de coopération internationale (de l'allemand Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
<b>CICR</b>	Comité international de la Croix-Rouge
<b>CICM</b>	Commission internationale catholique pour les migrations
<b>OIM</b>	Organisation internationale pour les migrations
<b>IOCC</b>	International Orthodox Christian Charities
<b>IRC</b>	International Rescue Committee
<b>JHCO</b>	Jordan Hashemite Charity Organization
<b>NAF</b>	National Aid Fund
<b>ONG nationale</b>	Organisation non gouvernementale nationale
<b>PDM</b>	Suivi de post-distribution (de l'anglais Post-Distribution Monitoring)
<b>RAIS</b>	Système d'informations pour l'aide aux réfugié-e-s (de l'anglais Refugee Assistance Information System)
<b>VSBG</b>	Violences sexuelles et violences basées sur le genre
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance (de l'anglais United Nations Children's Fund)
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>UNRWA</b>	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (de l'anglais United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees)
<b>VAF</b>	Cadre d'évaluation de la vulnérabilité (de l'anglais Vulnerability Assessment Framework)
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial

## RÉSUMÉ

La pandémie de COVID-19 et les décisions du gouvernement jordanien pour limiter sa propagation ont eu un impact énorme sur les vies et les moyens de subsistance des populations vulnérables en Jordanie, notamment des réfugié-e-s. L'assistance monétaire s'est révélée incontournable pour soutenir les populations de réfugié-e-s pendant cette crise. Cette étude vise à documenter et à évaluer l'apprentissage collectif et les prises de décision sur l'adaptabilité de certains programmes de transferts monétaires en Jordanie à la lumière des réponses apportées aux défis posés par la COVID-19.

En réponse au premier cas de COVID-19 en mars, le gouvernement jordanien a pris des mesures strictes pour limiter les déplacements des personnes vers et au sein du pays. Pendant plusieurs semaines, les résident-e-s jordanien-ne-s ont vécu un confinement strict, avec des autorisations de sortie uniquement pour acheter des denrées alimentaires et des biens de première nécessité. Les organisations humanitaires ont dû attendre un moment avant d'obtenir les autorisations nécessaires pour se déplacer dans le pays. Cette situation a considérablement compliqué la fourniture d'une assistance en espèces, notamment au lendemain du « confinement ». Par exemple, les organisations ont eu du mal à distribuer des cartes de retrait à de nouveaux/nouvelles bénéficiaires. Elles étaient par ailleurs dans l'incapacité de se rendre dans les ménages pour collecter des informations, suivre les activités ou fournir des services de protection. En outre, des mesures ont dû être déployées pour réduire les risques de transmission dans les activités de projet. Parallèlement, les bénéficiaires ont souvent eu plus de mal à accéder à une assistance monétaire du fait de l'interdiction provisoire des transports publics et personnels et à cause de l'éloignement des distributeurs automatiques de billets de banque et d'autres points de retrait d'argent.

Les organisations humanitaires ont donc déployé diverses mesures d'adaptation pour assurer la continuité et étendre les programmes de transferts monétaires. Ces mesures visaient à :

Réduire les risques de transmission au moment de l'interaction avec les bénéficiaires, en échelonnant les paiements en espèces, en anticipant l'assistance monétaire, en coordonnant le décaissement des fonds et en appliquant des mesures et des protocoles de sécurité dans les points de collecte (par ex., les distributeurs automatiques).

S'assurer que les bénéficiaires pouvaient récupérer leur argent en installant des distributeurs mobiles, en s'appuyant davantage sur des mécanismes de distribution sans jeton comme les distributeurs avec reconnaissance de l'iris et l'argent mobile, et en intégrant des prestataires de services opérationnels pendant le confinement.

Entretenir la communication et la redevabilité avec les populations de réfugié-e-s, en optant pour le travail à distance, en renforçant le recueil de données à distance (pour l'évaluation des besoins, le suivi de post-distribution, la vérification des ménages) et en proposant des services de protection (notamment la prise en charge des cas et le soutien psychosocial) par téléphone. Les lignes d'assistance téléphonique se sont révélées particulièrement précieuses pour recevoir un feedback et diffuser des informations.

Répondre aux besoins croissants, en déployant horizontalement les programmes monétaires. Entre avril et décembre 2020, l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 a permis de venir en aide à quelque 60 000 familles de réfugié-e-s enregistrées auprès du HCR et à quelque 25 000 familles de réfugié-e-s palestinien-ne-s. Cet important déploiement horizontal a été possible en exploitant et en élargissant les systèmes existants d'identification des bénéficiaires, de paiement et de communication.

Les décisions sur les mesures d'adaptation s'appuyaient principalement sur les évaluations des besoins. Elles étaient surtout prises en interne et en concertation avec les autres acteurs. Les bailleurs étaient perçus comme étant flexibles, solidaires et non directifs, permettant à leurs partenaires de prendre leurs propres décisions sur le meilleur moyen d'adapter les programmes de transferts monétaires en s'appuyant sur des données probantes. La plupart des organisations n'ont pas consulté les bénéficiaires sur les mesures d'adaptation à cause de contraintes de temps et pour ne pas susciter des attentes démesurées.

La coordination des mesures d'adaptation et de l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 s'est effectuée au sein du Groupe de travail sur les interventions déployées face à la COVID-19 (CRTF) et du Groupe de travail Common Cash Facility (CCFTF). Ces deux groupes de travail ont contribué à établir une compréhension commune de la situation, à faciliter l'échange de connaissances, à identifier les lacunes et à lutter contre tout chevauchement de l'aide. Le groupe de travail CRTF a défini collectivement des normes communes en matière d'intervention, ce qui lui a permis de mettre sur pied une intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 relativement homogène.

La pandémie de COVID-19 et la crise économique qui en découle continuent de nuire à la vie et aux moyens de subsistance des réfugié-e-s. Par la suite, et parce que pratiquement aucune évaluation des besoins n'a été menée au cours du second semestre 2020, il est essentiel de mieux évaluer et documenter les vulnérabilités et les besoins persistants des populations de réfugié-e-s, ainsi que les impacts que la COVID-19 continue d'avoir sur l'accès au travail et aux sources de revenus. Il est probable que cette situation désastreuse justifie d'envisager la poursuite de l'assistance monétaire face à la COVID-19 en 2021. Par ailleurs, au vu du caractère imprévisible de la pandémie, les prestataires humanitaires spécialisés dans les transferts monétaires doivent se préparer à un nouveau confinement potentiel.

À moyen terme, la crise a mis en lumière la nécessité de renforcer la résilience et l'autosuffisance des réfugié-e-s en Jordanie. D'après les conclusions de cette étude, trois points d'entrée clés émergent pour renforcer la résilience et l'autosuffisance des réfugié-e-s à moyen terme : promouvoir l'harmonisation et l'intégration de l'assistance monétaire humanitaire et de l'assistance sociale du gouvernement, intensifier l'accès des réfugié-e-s au marché du travail (formel) et encourager l'inclusion financière des réfugié-e-s en recourant davantage à l'argent mobile.

# I INTRODUCTION

## PROBLÉMATIQUE

La Jordanie est un pays à revenu intermédiaire qui compte quelque 10 millions d'habitant-e-s. Sur l'année 2020, la Jordanie a accueilli plus de 750 000 réfugié-e-s enregistré-e-s auprès du HCR. La majorité des réfugié-e-s proviennent de Syrie (662 790), et 89 403 sont originaires d'autres pays comme l'Iraq, le Yémen, le Soudan et la Somalie<sup>1</sup>. 83 % des réfugié-e-s enregistré-e-s vivent dans des communautés hôtes en milieu rural et urbain. La Jordanie se classe au deuxième rang des pays accueillant le plus de réfugié-e-s au monde par rapport à sa population<sup>2</sup>. En outre, le pays compte quelque 2,4 millions de réfugié-e-s palestinien-ne-s enregistré-e-s auprès de l'UNRWA, dont la plupart ont la nationalité jordanienne<sup>3</sup>.

Les réfugié-e-s en Jordanie devaient déjà composer avec une conjoncture socioéconomique difficile avant la crise de la COVID-19. Leur accès à l'emploi et aux moyens de subsistance était limité, et la majorité de ces personnes vivaient sous le seuil de pauvreté et avaient toutes les peines du monde à répondre à leurs besoins quotidiens. Suite à la pandémie de COVID-19 et aux actions du gouvernement pour juguler la propagation du virus, la détresse économique, le taux de chômage et le niveau d'endettement se sont considérablement intensifiés parmi les populations de réfugié-e-s.

L'assistance monétaire humanitaire<sup>4</sup> fait partie intégrante de l'intervention humanitaire à destination des réfugié-e-s en Jordanie depuis de nombreuses années. En réponse à la crise, elle s'est imposée comme une intervention essentielle pour soutenir les populations de réfugié-e-s.

## OBJET DE L'ÉTUDE

Cette étude a pour objet de documenter et d'évaluer l'apprentissage collectif et les prises de décision sur l'adaptabilité de certains programmes de transferts monétaires en Jordanie à la lumière des réponses apportées aux défis posés par la COVID-19 afin d'élaborer des recommandations sur les politiques et les programmes à court et moyen terme et d'approfondir l'apprentissage en matière d'adaptation aux chocs. L'étude se concentre sur l'assistance monétaire fournie aux réfugié-e-s, notamment les réfugié-e-s syrien-en-s, les réfugié-e-s non syrien-ne-s et les réfugié-e-s palestinien-ne-s. Elle porte principalement sur les programmes dans les secteurs des besoins de base, de la sécurité alimentaire et de la protection.

## MÉTHODOLOGIE

La recherche a été réalisée entre novembre 2020 et février 2021 en recourant à une méthodologie qualitative. Le présent rapport couvre la période s'étendant de mars 2020 à décembre 2020. Au total, 25 entretiens avec des informateurs/trices clés ont été menés auprès de 33 personnes issues de 22 organisations différentes, notamment les Nations Unies (ONU), des ONG internationales, des ONG nationales et des agences donatrices. Les personnes interrogées étaient issues de trois grands groupes de parties prenantes : les coordinatrices et coordinateurs humanitaires et d'assistance en espèces, les responsables de la mise en œuvre de l'assistance monétaire et les agences donatrices finançant l'assistance monétaire. La documentation et la littérature secondaires, notamment les documents et les rapports de recherche pertinents, les mises à jour des agences, les mises à jour sectorielles, les notes d'orientation, les procès-verbaux de réunion et les rapports de suivi de post-distribution, ont également été évaluées et intégrées au rapport.

Au départ, l'étude incluait des entretiens avec des réfugié-e-s en vue de recevoir un feedback direct sur leur vécu des adaptations apportées aux programmes de transferts monétaires en Jordanie. Au vu de la difficulté actuelle d'organiser des interactions en face-à-face avec les populations affectées en raison des consignes de sécurité en vigueur pour lutter contre la COVID-19, il a été décidé de se fier aux rapports de suivi de post-distribution émanant de diverses organisations qui ont déployé des programmes de transferts monétaires.

<sup>1</sup> HCR (décembre 2020), [Registered Persons Of Concern Refugees and Asylum Seekers in Jordan](#).

<sup>2</sup> HCR (septembre 2020), [Jordan Fact Sheet](#).

<sup>3</sup> Les réfugié-e-s palestinien-ne-s enregistré-e-s auprès de l'UNRWA et n'ayant pas la nationalité jordanienne se composent de plus de 17 000 réfugié-e-s palestinien-ne-s de Syrie et d'environ 158 000 réfugié-e-s ex-Gaza qui ont fui Gaza pour la Jordanie suite aux hostilités de juin 1967.

<sup>4</sup> Dans le cadre de cette étude, la notion d'« assistance monétaire humanitaire » est utilisée pour décrire les transferts monétaires mis en place par les organisations humanitaires au profit des réfugié-e-s, principalement.

## STRUCTURE

Le chapitre 2 fournit des informations contextuelles sur l'assistance monétaire humanitaire en Jordanie, l'évolution de la COVID-19 dans le pays et son impact sur les réfugié-e-s et sur l'action humanitaire. Le chapitre 3 identifie et évalue les principales mesures d'adaptation des programmes de transferts monétaires en réponse à la COVID-19. Il examine plus en détails les prises de décision et la coordination des adaptations et compare les interventions monétaires humanitaires et du gouvernement face à la crise. Le chapitre 4 identifie les principaux enseignements tirés des adaptations de l'assistance monétaire en 2020 et expose les implications à court et à moyen terme de l'assistance monétaire humanitaire en Jordanie. Enfin, le chapitre 5 fournit des recommandations sur les politiques et les programmes aux responsables de la mise en œuvre, aux coordinatrices et coordinateurs et aux bailleurs.

## 2 CONTEXTE : ASSISTANCE MONÉTAIRE ET COVID-19 EN JORDANIE

### 2.1 ASSISTANCE MONÉTAIRE HUMANITAIRE EN JORDANIE

L'assistance monétaire proposée aux réfugié-e-s syrien-ne-s et non syrien-ne-s constitue depuis de nombreuses années un volet important de l'intervention humanitaire déployée en Jordanie. On estime que les transferts monétaires représentaient en 2018 plus de 28 % de l'aide humanitaire en Jordanie<sup>5</sup>. La quasi-totalité des transferts monétaires sont mis en œuvre par des organisations internationales et des organisations non gouvernementales (ONG). Le Tableau 1 offre un aperçu des principaux programmes de transferts monétaires à destination des réfugié-e-s en Jordanie en 2020 (hors intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19).

Type d'assistance	Objectif	Nb. approx. de ménages bénéficiaires en 2020	Durée	Montant du transfert mensuel (en dinars jordaniens)
Aide aux besoins de base du HCR	Venir en aide aux ménages les plus vulnérables pour répondre à leurs besoins de base	33 000	12 mois	Variable selon le score de vulnérabilité et la taille du ménage
Aide aux besoins de base des autres organisations (par ex., OIM, CICR, Care)		11 000	Variable	
Programme de transferts monétaires du PAM	Venir en aide aux ménages les plus vulnérables pour répondre à leurs besoins alimentaires	498 000 (personnes)	12 mois	15 ou 23 par personne
Programme Hajati de l'UNICEF	Couvrir les frais de scolarité ; en lien avec la fréquentation scolaire	10 000 (enfants), y compris des Jordanien-ne-s	10 mois	25 par enfant
Filet social de sécurité de l'UNRWA	Venir en aide aux ménages les plus vulnérables pour répondre à leurs besoins de base	12 000	12 mois	7,5 par personne (Paiement trimestriel)

<sup>5</sup> N. Chehade, P. McConaghy et C. Meier (2020), [Cash transfers and financial inclusion. Lessons from Jordan and Lebanon](#).



Type d'assistance	Objectif	Nb. approx. de ménages bénéficiaires en 2020	Durée	Montant du transfert mensuel (en dinars jordaniens)
<b>Intervention monétaire de l'UNRWA pour les réfugié-e-s palestinien-ne-s de Syrie</b>	Venir en aide aux ménages les plus vulnérables pour répondre à leurs besoins de base	4 230	12 mois	18 ou 28 par personne (paiement trimestriel)
<b>Intervention monétaire pour la préparation pour l'hiver<sup>6</sup> (HCR, OIM, Care, CICR, JHCO, UNRWA, etc.)</b>	Protéger des rigueurs de l'hiver	90 000 (2020-2021)	Ponctuelle	Variable selon la taille du ménage et les autres aides
<b>Intervention monétaire pour la santé (HCR, Medair, etc.)</b>	Faciliter l'accès à des services de santé spécifiques	Non disponible	S. O.	Variable selon le service
<b>Intervention monétaire pour la protection (CfP) Transferts monétaires d'urgence Soutien CfP récurrent Argent contre loyer</b>	Atténuer, de manière préventive ou corrective, une situation ou un incident de protection vécu par des personnes ou des ménages vulnérables	Non disponible	Variable (ponctuelle ou 6 mois)	Très variable
<b>Argent contre travail</b>	Soutenir l'emploi de manière temporaire et constituer des actifs	Non disponible	40 jours ouvrables	Légèrement au-dessus du salaire minimum

**Tableau 1. Vue d'ensemble des principaux programmes de transferts monétaires humanitaires en Jordanie en 2020**

En Jordanie, le gros des transferts monétaires est réalisé par l'intermédiaire du HCR et du Programme alimentaire mondial (PAM). Le HCR fournit une assistance monétaire mensuelle pour les besoins de base d'après un panier de dépenses minimum à quelque 33 000 familles de réfugié-e-s enregistrées, dont 30 000 sont des familles réfugiées syriennes et 3 000 des familles réfugiées non syriennes. Plus de 9 000 familles de réfugié-e-s éligibles sont sur liste d'attente et ne bénéficient d'aucune aide par manque de fonds. L'éligibilité est déterminée d'après des scores de vulnérabilité s'appuyant sur une évaluation des ressources à base d'indicateurs de substitution et divers indicateurs dans un ensemble de secteurs. Plusieurs organisations, comme le CICR et l'OIM, déploient une assistance monétaire pour les besoins de base alignée sur le modèle du HCR, c'est-à-dire qu'elles couvrent de manière indépendante une partie des besoins de base.

Aux côtés d'autres organisations des Nations Unies et de plusieurs ONG, le HCR recourt à la plateforme Common Cash Facility (CCF) pour proposer une assistance monétaire aux réfugié-e-s vulnérables. CFF est une plateforme qui permet aux organisations humanitaires de proposer une assistance monétaire par l'intermédiaire de distributeurs automatiques avec reconnaissance de l'iris ou cartes de retrait<sup>7</sup>. La plateforme CCF a ajouté les portefeuilles d'argent mobile comme option de paiement en août 2018. Fin 2020, elle comptabilisait 40 membres.

Le PAM propose des transferts monétaires de la valeur d'un panier alimentaire à quelque 498 000 réfugié-e-s enregistré-e-s. Au total, 20 % des bénéficiaires du PAM vivent dans des camps. Les autres résident en milieu urbain. Le PAM propose deux niveaux d'aide de 15 ou 23 dinars jordaniens par personne et par mois, selon le niveau de vulnérabilité de chacun-e. En dehors des camps, le PAM propose une assistance monétaire par l'intermédiaire de

<sup>6</sup> Pour plus d'informations sur l'intervention pour la préparation pour l'hiver, reportez-vous au [tableau de bord de préparation pour l'hiver](#).

<sup>7</sup> Le prestataire de services financiers (Cairo Amman Bank) authentifie les réfugié-e-s bénéficiaires en connectant son réseau de distributeurs automatiques avec reconnaissance de l'iris directement à la base de données d'enregistrement biométrique du HCR.

cartes prépayées qui peuvent être utilisées pour retirer de l'argent dans un distributeur ou échangées dans des commerces mandatés par le PAM. Dans les camps, le PAM utilise des coupons électroniques biométriques qui s'appuient sur la technologie « blockchain »<sup>8</sup>. Ces coupons sont échangeables dans les commerces mandatés par le PAM. On observe un recoupement pour environ 95 % des bénéficiaires de l'assistance monétaire du PAM et de l'assistance monétaire pour les besoins de base. Si un-e bénéficiaire de l'assistance monétaire pour les besoins de base ne reçoit pas l'aide du PAM, le volet alimentaire est ajouté au montant du transfert.

Dans le cadre de son programme Hajati, l'**UNICEF** propose des transferts monétaires conditionnés à la fréquentation scolaire à quelque 10 000 enfants sur l'année scolaire (soit 10 mois par an)<sup>9</sup>, par l'intermédiaire de la plateforme CCF. L'**UNRWA** propose un filet social de sécurité aux familles de réfugié-e-s palestinien-ne-s les plus vulnérables, ainsi qu'une assistance monétaire standard aux réfugié-e-s palestinien-ne-s de Syrie. L'**UNRWA** et quelques autres organisations utilisent le dispositif « OneCard » géré par le PAM pour proposer des transferts monétaires par le biais de cartes électroniques.

D'autres programmes de transferts monétaires sont déployés par différentes organisations, comme des interventions monétaires pour la protection (CfP)<sup>10</sup>, des interventions monétaires pour la santé, la formule Argent contre travail ou des programmes de préparation pour l'hiver ou de soutien aux moyens de subsistance. Bon nombre de ces programmes suivent une approche « Cash Plus » où les transferts monétaires s'accompagnent d'interventions complémentaires afin d'atteindre des objectifs en matière de protection et de moyens de subsistance. Par exemple, le projet de directives sur les programmes CfP en Jordanie impose que ces derniers suivent une approche « Cash Plus ». Autrement dit, le volet monétaire doit être accompagné d'autres activités telles que l'inclusion dans des sessions de sensibilisation, la prise en charge des cas, un soutien psychosocial individuel, des groupes de soutien émotionnel, des formations professionnelles, des opportunités de subsistance, etc.<sup>11</sup>

La plupart des programmes de transferts monétaires dédiés aux secteurs de la protection, de la santé et des moyens de subsistance sont mis en œuvre par des **ONG** locales et internationales. Le ministère de la Planification et de la coopération internationale impose aux ONG d'inclure 30 % de bénéficiaires jordanien-ne-s. Le ministère du Développement social aide les organisations humanitaires à identifier les familles jordanien-ne-s les plus vulnérables.

## 2.2 LA COVID-19 EN JORDANIE

En Jordanie, le premier cas de COVID-19 a été détecté le 2 mars 2020. Le gouvernement jordanien a déployé une ligne de défense en mars et avril 2020 pour contenir la propagation de la COVID-19 et limiter les impacts socioéconomiques sur la population et l'économie. Le Tableau 2 offre un aperçu des mesures prises par le gouvernement en 2020.

<sup>8</sup> Pour plus d'informations, reportez-vous à l'initiative [Building Blocks](#).

<sup>9</sup> À cause de la COVID-19, l'intervention a été provisoirement étendue pour servir 30 000 ménages, mais le financement de cette extension provisoire a pris fin en décembre 2020.

<sup>10</sup> D'après le projet de directives sur les programmes CfP en Jordanie, une intervention monétaire pour la protection est une forme d'aide qui vise à atténuer, de manière préventive ou corrective, une situation ou un incident de protection vécu par des individus ou des ménages vulnérables (membres des communautés hôtes, migrant-e-s ou réfugié-e-s vulnérables). CfPTF (2021), Draft Guidelines on Cash for Protection Programming in Jordan. Non publié.

<sup>11</sup> CfPTF (2021), Draft Guidelines on Cash for Protection Programming in Jordan. Non publié.

<b>Mars</b>	15 mars : fermeture de tous les établissements scolaires et de formation 17 mars : suspension de tous les vols et fermeture des frontières 21 mars : application d'un confinement national 30 mars : réouverture des banques et des services de transferts monétaires, avec une capacité réduite
<b>Avril</b>	22 avril : déplacements à pied autorisés entre 8 h 00 et 18 h 00 29 avril : autorisation des déplacements en véhicules particuliers selon une circulation alternée (plaque d'immatriculation paire ou impaire), et réouverture de plusieurs branches de métier
<b>Mai</b>	Réouverture d'autres secteurs économiques (comme la construction) et reprise de poste pour les agents de la fonction publique
<b>Juin</b>	Déplacements personnels autorisés de 6 h 00 à minuit et suspension de la circulation alternée
<b>Septembre</b>	10 septembre : réouverture de l'aéroport pour les vols commerciaux
<b>Octobre</b>	Mise en place d'un confinement le week-end et les vendredis, en vigueur jusqu'à la fin de l'année
<b>Novembre</b>	Confinement national du 11 au 15 novembre

Tableau 2. Vue d'ensemble des principales mesures du gouvernement en lien avec la COVID-19 en 2020

Le **confinement national**<sup>12</sup> mis en place le 21 mars a duré jusqu'à la fin du mois d'avril. Pendant cette période, les déplacements de personnes étaient très limités. Au départ, les résident-e-s n'étaient pas autorisé-e-s à sortir de leur domicile. Puis seuls les allers-retours dans les petits supermarchés ont été permis. La plupart des entreprises et des services sont restés fermés et les transports publics et privés étaient interdits.

De nombreuses mesures mises en place en mars et avril ont été assouplies en mai et en juin et les cas de COVID-19 sont restés à un niveau très bas pendant l'été. Les cas de COVID-19 sont repartis à la hausse au moment de la réouverture des vols commerciaux en septembre, avec un pic atteint en novembre. Le gouvernement a donc pris de nouvelles mesures de confinement qui ont permis de réduire le nombre d'infections. La Figure 1 donne un aperçu de l'évolution des cas confirmés quotidiens de COVID-19 sur l'année 2020.

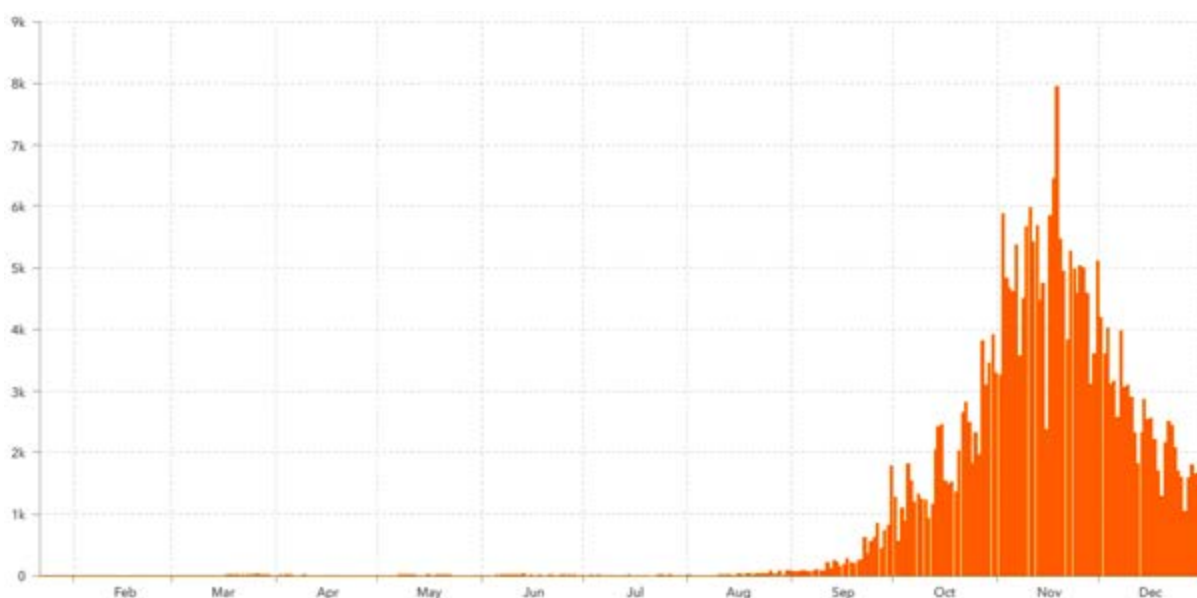


Figure 1. Évolution des cas confirmés quotidiens de COVID-19 en Jordanie de mars à décembre 2020<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Le confinement national désigne la période du 21 mars au 29 avril, où les transports privés et publics étaient interdits.

<sup>13</sup> Source : [Covid-19 dashboard by the Center for Systems Science and Engineering at Johns Hopkins University](#)

## 2.3 IMPACT DE LA COVID-19 SUR LES RÉFUGIÉ-E-S

En Jordanie, le contexte économique global s'était détérioré avant la crise, et la COVID-19 a considérablement aggravé la situation. Le pays prévoyait un fléchissement de son économie de 3 % en 2020.<sup>14</sup> Le taux de chômage dans le pays, qui était de 19 % avant la pandémie, est passé à 23 %<sup>15</sup>. Parmi les réfugié-e-s syrien-ne-s, il était estimé à 40 % avant la crise<sup>16</sup> et il a probablement encore augmenté en 2020.

La COVID-19 et les actions déployées par le gouvernement pour limiter la propagation du virus ont exacerbé ces difficultés économiques. Les personnes qui étaient déjà en situation précaire, notamment les communautés pauvres, les femmes réfugiées, les travailleuses et les travailleurs dans le secteur informel, ainsi que les travailleuses et travailleurs migrant-e-s ont été affectés de manière disproportionnée par la crise<sup>17</sup>. Le marché du travail informel, qui représente la plus grande source de revenus pour la majorité des ménages de réfugié-e-s, a particulièrement souffert de ces mesures. Par ailleurs, les réfugié-e-s continuent d'être confronté-e-s à des obstacles juridiques importants en matière d'accès à l'emploi en Jordanie.<sup>18</sup>

Les acteurs des secteurs de l'humanitaire et du développement ont réalisé plusieurs évaluations des besoins auprès des réfugié-e-s et des populations hôtes vulnérables aux premiers stades de la crise, entre mars et mai<sup>19</sup>. Toutes ces évaluations ont révélé un impact négatif de la crise de la COVID-19 sur le bien-être de la population de réfugié-e-s et leur capacité à répondre à leurs besoins de base. Ces évaluations réalisées entre mars et mai ont notamment permis de tirer les principales conclusions suivantes :

- Près des trois quarts des réfugié-e-s (72,5 %) ont indiqué rencontrer des difficultés pour couvrir leurs besoins de base (par ex., loyer, nourriture, chauffage et médicaments) à cause des mesures de confinement mises en place.<sup>20</sup>
- 29 % des ménages réfugiés syriens et 37 % des ménages réfugiés non syriens ont indiqué avoir manqué de nourriture la semaine précédente, principalement par manque d'argent ou d'épargne, à cause d'un accès limité ou inexistant aux réserves alimentaires et du fait des restrictions de déplacement mises en place.<sup>21</sup>
- 92 % des ménages de réfugié-e-s avaient une épargne inférieure à 50 dinars jordaniens.<sup>22</sup>
- 62 % des femmes réfugiées se sentaient plus exposées à des violences physiques ou psychologiques en raison des tensions accrues au sein du ménage et/ou de l'insécurité alimentaire galopante, toutes deux imputables à la crise.<sup>23</sup>
- 69 % des ménages de réfugié-e-s locataires de leur logement se sentaient exposés à un risque d'expulsion si la situation venait à perdurer.<sup>24</sup>

Avant la COVID-19, la plupart des ménages réfugiés syriens comptaient dans leur rang au moins un membre actif. Selon une enquête de l'OIT<sup>25</sup>, 56 % des réfugiés syriens et 36 % des réfugiées syriennes avaient un emploi avant le confinement, notamment dans la construction pour 55 % des réfugiés syriens et dans l'industrie manufacturière pour 41 % des réfugiées syriennes. 69 % des réfugié-e-s syrien-ne-s actifs/actives occupaient des emplois à court terme (temporaires, saisonniers, intermittents) et seulement 24 % disposaient d'une couverture de sécurité sociale.

La crise a eu un impact désastreux sur l'emploi et les moyens de subsistance des réfugié-e-s. Début avril 2020, quelque 90 % des ménages se sont retrouvés sans aucun membre actif.<sup>26</sup> 35 % de l'ensemble des réfugié-e-s syrien-ne-s employé-e-s avant la crise ont perdu définitivement leur emploi et plus de la moitié des réfugié-e-s

<sup>14</sup> FMI Jordanie : <https://www.imf.org/en/Countries/JOR>

<sup>15</sup> FMI Jordanie : <https://www.imf.org/en/Countries/JOR>

<sup>16</sup> IRC (2020), *A Decade In Search of Work. A review of policy commitments for Syrian refugees' livelihoods in Jordan and Lebanon*.

<sup>17</sup> Nations Unies (2020), *Socio-economic framework for Covid-19 response*.

<sup>18</sup> IRC (2020), *A Decade In Search of Work. A review of policy commitments for Syrian refugees' livelihoods in Jordan and Lebanon*.

<sup>19</sup> L'Annexe 1 fournit une vue d'ensemble de l'évaluation des besoins en lien avec la COVID-19.

<sup>20</sup> PNUD (mai 2020), *Covid-19 impact on households in Jordan. A rapid assessment*.

<sup>21</sup> UNICEF, HCR, PAM (mai 2020), *Multi-sector rapid needs assessment: Covid-19 Jordan*.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> ONU Femmes (avril 2020), *Rapid Assessment of the impacts of Covid-19*.

<sup>24</sup> DRC (mars 2020), *Rapid basic needs assessment – Syrians*.

<sup>25</sup> OIT (mai 2020), *Facing Double Crises – Rapid assessment of the impact of COVID-19 on vulnerable workers in Jordan*.

<sup>26</sup> DRC (mars 2020), *Rapid basic needs assessment – Syrians* et Caritas (avril 2020), *Rapid assessment for cash feasibility*.

syrien-ne-s actifs/actives (52 %) estimaient risquer de perdre leur emploi dans les mois à venir si les mesures d'atténuation de la COVID-19 restaient en place.<sup>27</sup> Seulement 35 % des réfugié-e-s qui avaient un emploi avant le confinement ont signalé avoir la certitude de retrouver leur poste par la suite.<sup>28</sup> En outre, en raison de l'impact de la COVID-19 ailleurs, les transferts de fonds indispensables pour de nombreux foyers vulnérables ont été considérablement réduits ou se sont tout bonnement arrêtés pour la majorité des ménages de réfugié-e-s.<sup>29</sup>

Par conséquent, les ménages de réfugié-e-s ont pour la plupart perdu l'intégralité ou la plus grande partie de leurs revenus<sup>30</sup> et les niveaux de pauvreté parmi la population de réfugié-e-s ont encore augmenté. D'après une récente étude de la Banque mondiale et du HCR, on estime que la pauvreté a augmenté de 38 points de pourcentage parmi les Jordanien-ne-s et de 18 points de pourcentage parmi les réfugié-e-s syrien-ne-s<sup>31</sup>. Cette augmentation plus modérée pour les réfugié-e-s est due au fait qu'un grand nombre vivaient déjà en dessous du seuil de pauvreté, si bien que la crise en a plongé moins sous le seuil de pauvreté.

Dans plusieurs rapports d'évaluation et de suivi, les populations de réfugié-e-s ont fait état d'une hausse des prix au lendemain de la crise, malgré les mesures strictes prises par le gouvernement pour contrôler les prix. Cette hausse des prix concernerait notamment les légumes, les fruits et la volaille. Sur le cours de l'année, les prix des denrées alimentaires sont toutefois restés relativement stables. Dans l'ensemble, le prix des denrées alimentaires en Jordanie a augmenté de 3,3 % en octobre 2020 comparé au même mois de l'année 2019.<sup>32</sup>

Certaines des difficultés causées par le confinement national semblent avoir été atténuées avec l'assouplissement des restrictions en mai et juin. En juillet, le pourcentage d'enfants réfugiés syriens souffrant de la faim est passé de 41 % pendant le confinement national à 21 % après le confinement.<sup>33</sup> La conjoncture économique est restée difficile : le pourcentage de chef-fe-s de ménage syrien-ne-s déclarant travailler ou exercer une activité économique et le nombre total d'heures de travail sont restés nettement en dessous du niveau d'avant la COVID-19<sup>34</sup>. Seulement 13 % des ménages réfugiés syriens ont déclaré avoir suffisamment d'argent pour subvenir à leurs besoins pendant deux semaines supplémentaires, contre 41 % pour les ménages jordaniens.<sup>35</sup>

Les informations sur la situation des ménages de réfugié-e-s après juillet 2020 sont limitées et aucune évaluation formelle des besoins n'a été réalisée entre août et décembre pour suivre la situation socioéconomique des ménages de réfugié-e-s. Selon les rapports de suivi de post-distribution, certain-e-s réfugié-e-s ont pu retrouver leur emploi. Par exemple, dans le cadre d'un récent suivi de post-distribution<sup>36</sup>, l'UNRWA a constaté que le pourcentage de ménages de réfugié-e-s palestinien-ne-s de Syrie avec au moins un membre de la famille actif est passé de 61 % avant la COVID-19 à 6 % pendant le confinement national, pour remonter à 43 % en septembre. Suite au confinement, la plupart des réfugié-e-s qui avaient un emploi avant le confinement ont pu reprendre leur activité. 30 % se sont toutefois retrouvé-e-s sans travail.

En matière de protection, plusieurs évaluations ont révélé un risque accru de violences domestiques à l'encontre des femmes vivant avec les auteurs de ces violences, avec bien peu de possibilités d'obtenir une aide. Le nombre d'incidents signalés auprès des agences spécialisées a diminué pendant le confinement, car les personnes survivantes s'exposaient à divers risques et difficultés pour demander de l'aide. Cela s'explique notamment par la tendance de ces personnes à faire passer les besoins de base de leur famille avant leur propre sécurité et par le fait qu'elles ne disposent généralement pas de leur propre téléphone portable. En juin, le nombre de personnes ayant été confrontées à des violences demandant de l'aide a augmenté avec l'allègement du confinement. Les femmes ont alors pu se rendre dans des espaces sûrs pour les filles et les femmes, dans des dispensaires ou dans d'autres centres communautaires pour signaler des violences et solliciter une aide.<sup>37</sup>

<sup>27</sup> OIT (2020), *Facing Double Crises – Rapid assessment of the impact of COVID-19 on vulnerable workers in Jordan*.

<sup>28</sup> UNICEF, HCR, PAM (2020), *Multi-sector rapid needs assessment: Covid-19 Jordan*.

<sup>29</sup> HCR (2020), *Multipurpose cash assistance. 2020 Mid-Year PDM Household Survey*.

<sup>30</sup> Caritas (avril 2020), *Rapid assessment for cash feasibility*.

<sup>31</sup> Banque mondiale et HCR (2020), *Compounding misfortunes. Changes in Poverty since the onset of COVID-19 on Syrian Refugees and Host Communities in Jordan, the Kurdistan Region of Iraq and Lebanon*.

<sup>32</sup> PAM (octobre 2020), *Monthly Market Price Bulletin October 2020*.

<sup>33</sup> UNICEF (juillet 2020), *Socio-Economic Assessment of Children and Youth in the time of COVID-19 – Jordan*.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> UNRWA (septembre 2020), *Unconditional Cash Assistance COVID-19. Post Distribution Monitoring Findings*. Non publié.

<sup>37</sup> Jordan GBV Information Management System Task Force (2020), *Midyear Report January – June 2020*.

## 2.4 IMPACT DE LA COVID-19 SUR L'ACTION HUMANITAIRE

La COVID-19 et les actions déployées par le gouvernement pour limiter la propagation du virus ont également eu un terrible impact sur la capacité des acteurs humanitaires à remplir leur mission et à fournir une aide. Du fait des restrictions de déplacement mises en place pendant le confinement, tous les acteurs humanitaires internationaux étaient dans l'incapacité de se déplacer et d'interagir en direct avec les populations de réfugié-e-s, ce qui a compliqué le recueil et la vérification des informations au niveau des ménages, le suivi des activités de projet, la distribution des cartes de retrait et la prestation de services (notamment en matière de protection).

Les restrictions de déplacement ont pris de court les acteurs humanitaires et remis en question le principe même de l'acheminement de l'aide humanitaire en Jordanie, qui suppose la libre circulation du personnel et des réfugié-e-s. Il aura fallu plusieurs semaines à la plupart des organisations pour obtenir les autorisations requises pour pouvoir se déplacer librement sur le territoire. Il convient de préciser que certaines organisations locales, dont la Jordan Hashemite Charity Organization (JHCO), n'ont fait l'objet d'aucune restriction de déplacement pendant le confinement national et ont pu intervenir, car la JHCO est membre du Comité de protection sociale créé par le gouvernement pour lutter contre la pandémie.

Par ailleurs, plusieurs informateurs/trices clés ont indiqué qu'il leur était particulièrement difficile d'anticiper les décisions du gouvernement et de réagir à celles-ci, ainsi que de prévoir comment la situation et les besoins des populations de réfugié-e-s allaient évoluer.

## 3 MESURES D'ADAPTATION POUR LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

Le chapitre 3 détaille les mesures mises en œuvre par les acteurs humanitaires spécialisés dans les transferts monétaires en 2020. La section 3.1 détaille les mesures d'adaptation en matière de mise en œuvre de toute aide humanitaire basée sur des transferts monétaires en Jordanie en vue de réduire les risques de transmission, d'assurer l'acheminement et d'entretenir la communication et la redevabilité. La section 3.2 porte sur l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 pour répondre à l'intensification des besoins grâce à un déploiement horizontal des programmes. La section 3.3 revient quant à elle sur les mesures d'adaptation mises en place pour les interventions monétaires pour la protection. Le chapitre 3 présente également la façon dont les décisions ont été prises en matière d'adaptation (section 3.4) et le rôle de la coordination dans l'adaptation des programmes de transferts monétaires (section 3.5). Il se conclut par une brève comparaison entre les interventions monétaires d'urgence face à la COVID-19 menées par le gouvernement et celles déployées par la sphère humanitaire (section 3.6).

### 3.1 MESURES D'ADAPTATION POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE ASSISTANCE MONÉTAIRE

#### 3.1.1 Mesures destinées à réduire les risques de transmission pendant les interactions avec les bénéficiaires

Toutes les organisations ont pris des mesures pour réduire les risques de transmission pendant les interactions avec les bénéficiaires et la perception des aides. De nombreuses organisations **ont échelonné** les transferts monétaires pour réduire les regroupements aux points de collecte (distributeurs automatiques, points de collecte, etc.). Certaines organisations **ont anticipé** leur assistance monétaire en proposant un paiement unique couvrant deux mois d'aide. Par exemple, le HCR a fusionné ses versements pour avril et mai, ce qui a permis aux bénéficiaires de toucher d'un seul coup deux mois d'aide. Le HCR et l'UNICEF **ont coordonné leurs décaissements** pour permettre aux bénéficiaires éligibles à une aide de ces deux organisations de percevoir leurs versements au même moment, limitant ainsi les déplacements jusqu'aux distributeurs automatiques.

Toutes les organisations ont appliqué des **mesures et des protocoles de sécurité** face à la COVID-19 aux points de collecte (distributeurs ou autres points de collecte). Les points de collecte et les aires d'attente ont dû être réaménagés pour respecter ces protocoles. Les mesures visaient à garantir la distanciation physique et à promouvoir le port du masque et l'utilisation de gel hydroalcoolique. Plusieurs organisations (dont l'OIM) ont utilisé des envois groupés de SMS pour informer sur la COVID-19 et sur les mesures de sécurité afin de réduire le risque de transmission.

Les acteurs proposant des programmes « Argent contre travail » ont élaboré conjointement un Plan de sauvegarde contre la COVID-19<sup>38</sup> en mai 2020 et un dispositif anti-COVID-19<sup>39</sup> en novembre. Le Plan de sauvegarde fournit aux partenaires de mise en œuvre des instructions sur la manière d'adapter les sites des programmes « Argent contre travail », ainsi que des mesures détaillées en matière d'hygiène et de sécurité pour les travailleuses et travailleurs et le personnel d'encadrement, la mise à disposition de bus pour le transport des travailleuses et des travailleurs et des procédures de désinfection des sites de travail. Selon un-e informateur/trice clé, il était au départ difficile de « faire comprendre les consignes de sécurité aux bénéficiaires et les faire respecter sur les sites de travail, alors même que le nombre de cas était très faible en Jordanie ». <sup>40</sup> Le Plan de sauvegarde approuvé par le ministère du Travail a permis aux sites de reprendre leurs opérations suite à leur fermeture pendant le confinement national. Quant au dispositif anti-COVID-19, il présente les droits en matière de salaires et de congé maladie et introduit un protocole détaillé sur le mode de gestion des cas suspects ou confirmés de COVID-19.

### 3.1.2 Mesures déployées pour garantir que les bénéficiaires peuvent récupérer leur argent

La mobilité des réfugié-e-s pendant le confinement national a été très limitée et a entravé leur capacité à accéder à leur assistance monétaire et à l'utiliser. En raison de l'indisponibilité des transports publics et privés, les bénéficiaires devaient faire les trajets à pied pour récupérer leur argent. Cela était particulièrement problématique pour les personnes qui résidaient loin du distributeur automatique ou du point de collecte le plus proche et pour les seniors et les personnes handicapées en général. D'après un suivi de post-distribution sur la réponse à la COVID-19 du HCR portant sur les transferts monétaires réalisés entre avril et juin, près d'un quart des réfugié-e-s estimaient que les restrictions de déplacement constituaient un obstacle à la récupération de l'aide, et moins de 20 % considéraient que ces restrictions de déplacement influaient sur leur manière de dépenser cette aide. <sup>41</sup>

Toutes les organisations ont adapté les canaux d'acheminement de leur assistance monétaire pour s'assurer que les bénéficiaires puissent récupérer leur argent. La plateforme CCF et le PAM ont installé des **distributeurs mobiles** mis à la disposition des groupes de bénéficiaires qui auraient sinon dû parcourir de longues distances pour se rendre à un distributeur. Les emplacements des distributeurs mobiles ont été déterminés en cartographiant l'emplacement des réfugié-e-s et des distributeurs existants. Par ailleurs, le PAM a étendu son réseau de distributeurs pour le porter de 120 à environ 800 unités en les intégrant aux réseaux de distributeurs des autres banques.

Les organisations humanitaires ont rencontré des difficultés pour distribuer des **cartes de retrait** aux nouveaux/nouvelles bénéficiaires pendant le confinement national. Medair a pu anticiper la distribution de certaines cartes avant l'entrée en vigueur du confinement national. Plusieurs organisations ont pu reprendre la distribution de cartes de retrait une fois le confinement national levé et après avoir obtenu les autorisations nécessaires pour se déplacer sur le territoire jordanien. Par exemple, le PAM a distribué ses cartes électroniques en porte-à-porte de fin mars à mai et le HCR a commencé à distribuer des cartes en procédant à des visites à domicile en août 2020. Le HCR a également conclu un partenariat avec Aramex pour faciliter la distribution de cartes de retrait en décembre 2020 en tirant les enseignements des nombreuses difficultés rencontrées lors de la distribution des cartes de retrait pendant le premier confinement.

<sup>38</sup> Groupe de travail sur les programmes « Argent contre travail » (mai 2020), [Covid-19 Safeguards Plan](#).

<sup>39</sup> Groupe de travail sur les programmes « Argent contre travail » (novembre 2020), [Covid-19 Process Mechanism](#). Non publié.

<sup>40</sup> Entretien avec un-e responsable de la mise en œuvre de programmes « Argent contre travail ».

<sup>41</sup> HCR (août 2020), [Multipurpose cash assistance. 2020 Mid-Year PDM Household Survey](#).

Lors du confinement national, de nombreuses organisations sont passées à la **reconnaissance de l'iris** et à **l'argent mobile**, qui peuvent tous les deux être activés à distance sans qu'il soit nécessaire de distribuer des « jetons » (par ex., une carte de retrait). La plateforme CCF, qui propose à ses membres à la fois des distributeurs avec reconnaissance de l'iris et de l'argent mobile, est devenue plus attractive, si bien que neuf organisations supplémentaires l'ont rejointe en 2020. Pour s'assurer que les fonds pouvaient être transférés des comptes CCF des différentes organisations vers les comptes des bénéficiaires pendant la période de fermeture des banques, la plateforme CCF a recommandé à ses membres de renflouer leur compte principal en amont du confinement.

## ENCADRÉ I. ARGENT MOBILE EN JORDANIE

L'argent mobile est une technologie émergente en Jordanie qui a pris une certaine ampleur pendant la crise de la COVID-19. En avril 2020, la Banque centrale de Jordanie a décidé d'autoriser l'enregistrement en ligne aux programmes d'argent mobile pour les citoyen-ne-s jordanien-ne-s et les ressortissant-e-s étrangers/ères (y compris les réfugié-e-s syrien-ne-s) avec des cartes mises à disposition par le ministère de l'Intérieur. Le gouvernement a adopté des portefeuilles d'argent mobile pour les versements du NAF et de plus en plus pour le paiement des salaires. Le nombre de portefeuilles électroniques actifs a ainsi doublé pour s'élever à près d'un million d'utilisateurs et d'utilisatrices fin 2020. Par ailleurs, les autorités ont augmenté leur ratio agent/utilisateur de 96,5 % en multipliant les points d'accès pour permettre aux client-e-s de déposer ou de retirer de l'argent à partir de portefeuilles d'argent mobile. L'argent mobile permet aux client-e-s de transférer des fonds vers d'autres portefeuilles, de payer dans des magasins dotés de terminaux de point de vente grâce à la technologie NFC (Near Field Communication), de retirer de l'argent dans les distributeurs et de payer des factures (notamment les factures d'électricité, d'eau et de téléphone).

Les difficultés d'acheminement pour l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 étaient plus prononcées, car celle-ci ciblait notamment de nouveaux et nouvelles bénéficiaires moins habitué-e-s à ces canaux d'acheminement. Par exemple, l'OIM a constaté qu'environ la moitié des réfugié-e-s ciblé-e-s avaient des difficultés pour récupérer leur assistance en espèces, surtout des problèmes techniques en lien avec la reconnaissance de l'iris, soit une proportion plus grande que parmi les bénéficiaires de l'assistance monétaire standard pour les besoins de base<sup>42</sup>. D'autres organisations ont également signalé des problèmes avec la reconnaissance de l'iris.

L'argent mobile s'est révélé singulièrement pertinent pour les particuliers/ménages qui ne pouvaient pas utiliser la reconnaissance de l'iris pour des raisons médicales. Même si la crise a accéléré l'adoption de l'argent mobile, son utilisation reste relativement limitée et seulement environ 800 ménages de réfugié-e-s<sup>43</sup> avaient reçu l'assistance monétaire du HCR par l'intermédiaire de portefeuilles d'argent mobile fin 2020. Par ailleurs, certains prestataires de services financiers comme Alawneh Exchange et Jordan Post sont restés opérationnels pendant le confinement national. Plusieurs organisations humanitaires se sont rapprochées d'Alawneh pour acheminer de l'argent pendant le confinement ou comme option de secours si un autre confinement national était décidé à l'avenir.

Les organisations ont pu trouver des solutions face aux difficultés rencontrées dans l'acheminement des transferts monétaires. Le PAM et le NRC sont venus en aide à 1 143 réfugié-e-s qui ne pouvaient pas regagner leur logement suite à la fermeture des camps en mars. Le PAM a piloté l'acheminement de colis dans les ménages isolés en raison de la COVID-19 dans les camps. Les bénéficiaires ont pu commander de la nourriture auprès des magasins mandatés et payer à l'aide de la reconnaissance de l'iris intégrée sur smartphone une fois la nourriture livrée. De même, le PAM a avancé l'assistance monétaire d'avril de deux semaines pour s'assurer que l'ensemble des réfugié-e-s pouvaient acheter les denrées alimentaires nécessaires. D'après le suivi assuré par le PAM, environ 80 % des réfugié-e-s ont indiqué trouver la recharge anticipée utile et plus de 70 % ont observé que cette recharge anticipée leur avait permis de faire des réserves de nourriture en amont du confinement<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> OIM (août 2020), Post distribution monitoring of Covid-19 cash assistance. Non publié.

<sup>43</sup> La part d'argent mobile dans les mécanismes d'acheminement était inférieure à 3 % en 2020.

<sup>44</sup> PAM (avril 2020), [General Food Assistance to Refugees: COVID19 Monitoring Report #1](#).



### 3.1.3 Mesures pour assurer la communication et la redevabilité avec les populations de réfugié-e-s

La COVID-19 a profondément affecté la façon dont les acteurs humanitaires interagissent et communiquent avec les réfugié-e-s. Avec l'entrée en vigueur du confinement national en mars, les acteurs humanitaires ont été contraints de passer en **télétravail**. Par conséquent, tous les recueils de données en lien avec les évaluations des besoins, le suivi de post-distribution, les visites dans les ménages et les contrôles ont été réalisés par l'intermédiaire d'enquêtes par téléphone ou SMS. Par exemple, le HCR a élaboré une enquête par téléphone pour remplacer provisoirement les visites à domicile afin de vérifier l'éligibilité des ménages de réfugié-e-s demandant à bénéficier de l'assistance monétaire pour les besoins de base.

Un autre outil a grandement gagné en importance pendant la crise de la COVID-19 : la **ligne d'assistance téléphonique**. Ces lignes ont permis aux organisations de recevoir le feedback des réfugié-e-s tout au long du confinement et de communiquer sur leurs interventions. Plusieurs organisations ont signalé une augmentation du nombre d'appels reçus sur leur ligne d'assistance téléphonique pendant le confinement national. Certaines organisations comme le HCR<sup>45</sup> ou l'OIM ont donc renforcé et/ou prévu de renforcer la capacité et la convivialité de leur ligne d'assistance téléphonique.

Les réfugié-e-s ont principalement sollicité les lignes d'assistance téléphonique pour poser des questions sur le calendrier de l'aide, demander leur inclusion dans les programmes de transferts monétaires ou s'enquérir du motif de rejet de leur demande, ainsi que pour signaler des problèmes d'accès à l'argent (par ex., problèmes avec la reconnaissance de l'iris, distributeurs automatiques trop éloignés ou autres difficultés pour récupérer l'assistance monétaire). Les discussions sur les critères d'éligibilité et les décisions d'inclusion/exclusion étaient très courantes. D'après un informateur clé, « il est difficile d'expliquer pourquoi certaines personnes sont éligibles et d'autres non du fait de la complexité de la méthodologie de ciblage »<sup>46</sup>.

Certaines organisations ont renforcé d'autres canaux de communication. Par exemple, l'UNRWA a étendu l'envoi groupé de SMS afin d'atteindre plus efficacement les bénéficiaires. Le PAM a renforcé ses plateformes de réseaux sociaux pour répondre aux demandes d'information et diffuser des messages clés aux bénéficiaires<sup>47</sup>.

## 3.2 RÉPONDRE À DES BESOINS CROISSANTS : INTERVENTION MONÉTAIRE D'URGENCE FACE À LA COVID-19 POUR LES RÉFUGIÉ-E-S

### 3.2.1 Vue d'ensemble

Pour répondre aux besoins croissants des réfugié-e-s en Jordanie, les acteurs répondant aux besoins de base ont rapidement décidé de conserver l'assistance monétaire standard pour les besoins de base et d'inclure provisoirement d'autres familles qui avaient accès à un revenu minimum avant la crise de la COVID-19, mais ont perdu leur revenu à cause des restrictions de mobilité. L'objectif global de l'**intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19** était d'aider les familles à traverser la crise sans avoir à s'endetter lourdement<sup>48</sup>.

Les responsables de la mise en œuvre des transferts monétaires ont opté pour un **déploiement horizontal**, c'est-à-dire l'ajout de nouveaux bénéficiaires à une intervention existante en ciblant les familles de travailleuses et de travailleurs informel-le-s ayant perdu leur emploi. Cette stratégie est justifiée, car les bénéficiaires de transferts monétaires pour répondre aux besoins de base ont des revenus du travail très limités et ont donc été moins affectés par les répercussions économiques de la COVID-19. La seule organisation ayant opté pour un déploiement à la fois horizontal et vertical<sup>49</sup> était l'UNRWA, qui a également fourni des compléments aux réfugié-e-s palestinien-ne-s de Syrie et aux réfugié-e-s ex-Gaza<sup>50</sup> qui bénéficiaient déjà d'une assistance en espèces. Quelques organisations ont pour leur part privilégié les dossiers existants dans leurs interventions sur la protection ou les moyens de

<sup>45</sup> Concernant l'intervention monétaire face à la COVID-19, la ligne d'assistance téléphonique du HCR a été utilisée pour recevoir le feedback et les réclamations en lien avec l'intervention, indépendamment de l'organisme qui acheminait l'aide. Le feedback et les réclamations étaient ensuite redirigés vers l'organisation correspondante.

<sup>46</sup> Entretien avec un-e coordinateur/trice.

<sup>47</sup> PAM (avril 2020), [General Food Assistance to Refugees: COVID19 Monitoring Report #1](#).

<sup>48</sup> Secteurs Besoins de base et Sécurité alimentaire (mai 2020), Covid-19 Emergency Response. Standards for non-camp refugee response. Non publié.

<sup>49</sup> On entend par déploiement vertical une augmentation du montant du transfert ou de la durée du programme.

<sup>50</sup> Parmi les réfugié-e-s ex-Gaza, environ 10 % bénéficiaient déjà d'une assistance en espèces.

subsistance. Par exemple, le CICR et l'IRC ont fourni une assistance monétaire face à la COVID-19 aux bénéficiaires de leurs programmes d'appui aux moyens de subsistance qui avaient bénéficié du soutien accordé aux petites entreprises dans l'objectif de protéger les investissements passés sur les biens de subsistance.

Concernant les besoins de base et d'après les données existantes issues des visites à domicile et de l'enregistrement dans le Cadre d'évaluation de la vulnérabilité (VAF), 48 831 ménages ont été identifiés comme éligibles à l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 en avril 2020<sup>51</sup>. Ce chiffre a encore augmenté suite aux visites réalisées dans les ménages au second semestre 2020. L'UNICEF a inclus 18 208 enfants supplémentaires entre avril et décembre dans le cadre de son programme Hajati, et le PAM a pu ajouter 15 608 réfugié-e-s dans son programme fin 2020. Les interventions de l'UNICEF et du PAM se recoupaient partiellement avec l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 sur les besoins de base<sup>52</sup>. L'UNRWA a proposé à la fois des compléments pour les bénéficiaires existant-e-s et une assistance supplémentaire pour les nouveaux/nouvelles bénéficiaires. Le Tableau 3 offre une vue d'ensemble des interventions monétaires d'urgence face à la COVID-19 déployées par plusieurs organisations en 2020.

Organisation	Nombre de réfugié-e-s aidé-e-s	Montant mensuel (en dinars jordaniens)	Durée	Fonds versés (en million(s) de dinars jordaniens)
<b>Intervention monétaire face à la COVID-19 pour les besoins de base menée par le HCR<sup>53</sup></b>	56 380 ménages (235 951 personnes)	93-164 par ménage <sup>54</sup>	Jusqu'à trois mois	20,6
<b>UNICEF</b>	18 208 enfants (6 704 ménages) <sup>55</sup>	25 par enfant	Avril à décembre (versements mensuels)	3
<b>PAM</b>	15 608 personnes <sup>56</sup>	15/23 par personne	Août à décembre (versements mensuels)	1,2
<b>UNRWA</b>	25 143 ménages <sup>57</sup>	Variable	Variable	6,6

**Tableau 3. Interventions monétaires d'urgence face à la COVID-19 pour les réfugié-e-s en 2020<sup>58</sup>**

Fin 2020, l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 avait permis de venir en aide à quelque 60 000 ménages de réfugié-e-s enregistrés auprès du HCR et à quelque 25 000 ménages de réfugié-e-s palestinien-ne-s. Au total, 31,4 millions de dinars jordaniens ont été décaissés dans le cadre de l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 pour les réfugié-e-s en 2020. Certaines organisations comme l'UNICEF, le PAM, Care<sup>59</sup> et l'IRC ont pu étendre le nombre de bénéficiaires dans le cadre d'un programme existant. D'autres organisations comme Caritas, le NRC, la CICM, l'IOCC et JHCO ont élaboré des projets dédiés face à la COVID-19. Par exemple, le NRC et JHCO ne proposaient pas d'assistance monétaire pour les besoins de base avant la COVID-19, mais chaque organisation a su mobiliser les ressources nécessaires pour venir en aide à quelque 1 000 ménages de réfugié-e-s en réponse à la COVID-19.

<sup>51</sup> Secteurs Besoins de base et Sécurité alimentaire (mai 2020), Covid-19 Emergency Response. Standards for non-camp refugee response. Non publié.

<sup>52</sup> 48 % de la liste élargie de l'UNICEF et 67 % de la liste élargie du PAM faisaient partie de la liste des interventions monétaires face à la COVID-19 pour les besoins de base.

<sup>53</sup> En dehors du HCR, les organisations suivantes ont participé à cette intervention : Care, Caritas, NRC, DRC, WRG, JHCO, CICM, OIM, IRC, IOCC, Plan International, Oxfam GB, JRS et Helpage. Pour plus de détails sur la contribution des organisations, veuillez vous reporter au [tableau de bord](#) des interventions d'urgence face à la COVID-19.

<sup>54</sup> Cette plage concerne les ménages qui ont reçu une aide alimentaire. Le montant varie selon la taille du ménage.

<sup>55</sup> 96,7 % étaient des réfugié-e-s et les 3,3 % restants des citoyen-ne-s jordaniens.

<sup>56</sup> Le PAM prévoit de poursuivre son aide face à la COVID-19 jusqu'à mi-2021 et d'augmenter le nombre de bénéficiaires à 40 000 personnes.

<sup>57</sup> Ce chiffre inclut 20 740 ménages ex-Gaza, 35 ménages de réfugié-e-s palestinien-ne-s d'Iraq et 4 368 ménages de réfugié-e-s palestinien-ne-s de Syrie.

<sup>58</sup> Les chiffres des interventions face à la COVID-19 pour les besoins de base sont extraits du [tableau de bord](#) des interventions d'urgence face à la COVID-19 (au 18 février 2021) et ne reflètent que les réfugié-e-s aidé-e-s. Les chiffres pour l'UNICEF, le PAM et l'UNRWA sont communiqués par les organisations.

<sup>59</sup> Care était la seule organisation interrogée capable d'accroître considérablement le nombre de bénéficiaires en réponse à la COVID-19 dans le cadre d'un projet Intervention monétaire pour la protection.

Les organisations ont pu mobiliser des ressources en reprogrammant les activités et les projets non monétaires au profit de l'intervention d'urgence et/ou en levant des fonds supplémentaires. L'UNICEF, par exemple, a pu utiliser les fonds de programmes existants pour étendre les programmes avant l'arrivée des contributions supplémentaires des bailleurs pour l'intervention déployée face à la COVID-19, ce qui lui a permis d'initier cet élargissement dès avril<sup>60</sup>. L'IOCC a pu réaffecter les fonds initialement destinés à la réhabilitation des logements au profit de l'intervention monétaire déployée face à la COVID-19.

L'intervention monétaire face à la COVID-19 pour les besoins de base menée par le HCR était plutôt homogène et les différentes organisations qui ont participé à l'intervention ont respecté les standards développés conjointement<sup>61</sup>. Ces standards harmonisaient les critères de ciblage et le montant mensuel de l'aide. Néanmoins, la durée n'était pas toujours parfaitement harmonisée et alors que la plupart des ménages de réfugié-e-s recevaient une aide mensuelle sur une période de trois mois, d'autres ont reçu une aide équivalente à un ou deux mois<sup>62</sup>. C'est pourquoi les montants cumulés de l'aide varient grandement entre les ménages de réfugié-e-s. L'aide fournie par l'UNICEF et le PAM s'appuyait sur la structure de leurs programmes existants. L'UNRWA a cherché à s'aligner avec le National Aid Fund (NAF) en matière de montant et de durée.

### 3.2.2 Résultats

La présente étude n'est pas une évaluation de l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19, mais elle démontre que cette intervention était probante, utile, pertinente et relativement opportune. La plupart des évaluations des besoins en lien avec la COVID-19 recommandaient de proposer sans délai des transferts monétaires. L'intervention a permis d'aider une part importante de la population de réfugié-e-s en Jordanie et répondait à un besoin urgent des familles de réfugié-e-s pendant la crise de la COVID-19, à savoir l'absence de revenu, selon leur préférence<sup>63</sup>. Les premiers transferts monétaires ont été réalisés le 6 avril, soit moins de trois semaines après l'annonce du confinement national. En revanche, plus de 50 % des fonds ont été décaissés au cours du dernier trimestre 2020<sup>64</sup>.

Les rapports de suivi de post-distribution de différentes organisations révèlent que les réfugié-e-s ont surtout utilisé leur assistance monétaire pour acheter des denrées alimentaires et payer leur loyer, leurs frais de santé, leurs dettes et leurs factures de services. Il est intéressant d'observer que les bénéficiaires de l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 ont davantage utilisé cet argent pour rembourser leurs dettes que les bénéficiaires de l'intervention monétaire pour les besoins de base, ce qui indique que l'emprunt était une importante stratégie d'adaptation au tout début de la pandémie<sup>65</sup>.

Par ailleurs, les rapports de suivi de post-distribution du HCR<sup>66</sup> et de l'OIM<sup>67</sup> indiquent que l'assistance monétaire a eu dans l'ensemble un impact temporaire positif sur les conditions de vie des familles de réfugié-e-s, leur capacité à répondre aux besoins de base, leur niveau de stress et leur charge financière, même si cet impact est resté globalement léger ou modéré. Le rapport de suivi de post-distribution de l'IOCC révèle que l'intervention a permis d'atténuer les tensions dans les ménages pour la moitié des familles vulnérables interrogées<sup>68</sup>. « L'assistance en espèces ne permettait pas de réaliser tous nos rêves, mais elle était suffisante. Elle m'a aidé à rembourser une partie de mes dettes et à garder le cap avec plus de sérénité », a déclaré un bénéficiaire<sup>69</sup>.

Une étude menée par la Banque mondiale et le HCR a estimé l'impact de l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 du HCR sur les niveaux de pauvreté parmi les réfugié-e-s syrien-ne-s. Cette étude fait état d'une atténuation des impacts sur la pauvreté de 6 % en mai et de 30 % en août, qui sont les mois où le déploiement a été le plus prononcé<sup>70</sup>.

<sup>60</sup> UNICEF (2020), [Fast access to cash provides urgent relief to those hardest hit by Covid-19](#).

<sup>61</sup> Secteurs Besoins de base et Sécurité alimentaire (mai 2020), Covid-19 Emergency Response. Standards for non-camp refugee response. Non publié.

<sup>62</sup> La plupart des bénéficiaires ont été aidé-e-s pendant plus de 3 mois : 86 % de la population syrienne et 72 % de la population non syrienne ont reçu une aide pendant 3 mois ou plus.

<sup>63</sup> D'après l'étude de faisabilité de Caritas et d'autres évaluations, les transferts monétaires constituent la modalité d'aide préférée d'une grande majorité des réfugié-e-s en Jordanie.

<sup>64</sup> Calculs de l'auteur d'après le [tableau de bord](#) de l'intervention d'urgence face à la COVID-19.

<sup>65</sup> OIM (août 2020), Post distribution monitoring of Covid-19 cash assistance. Non publié.

<sup>66</sup> HCR (2020), [Multipurpose cash assistance. 2020 Mid-Year PDM Household Survey](#).

<sup>67</sup> OIM (août 2020), Post distribution monitoring of Covid-19 cash assistance. Non publié.

<sup>68</sup> IOCC (octobre 2020), COVID-19 Cash Assistance Post-Distribution Monitoring Findings. Non publié.

<sup>69</sup> Communiqué de presse du HCR (décembre 2020), [Cash assistance lessens economic pain of COVID in Jordan](#).

<sup>70</sup> Banque mondiale et HCR (2020), [Compounding misfortunes. Changes in Poverty since the onset of COVID-19 on Syrian Refugees and Host Communities in Jordan, the Kurdistan Region of Iraq and Lebanon](#).

### 3.3 ADAPTATION DES INTERVENTIONS MONÉTAIRES POUR LA PROTECTION

D'après les responsables de la mise en œuvre interrogés, les interventions monétaires pour la protection en cours se sont poursuivies pendant la crise de la COVID-19. Certaines organisations ont pu renforcer le volet monétaire de leurs interventions monétaires pour la protection face à la COVID-19 afin de venir en aide à de nouveaux ménages, à petite échelle.

Dans le secteur de la protection, les acteurs de l'assistance monétaire ont été particulièrement affectés par l'impossibilité de proposer leurs services en présentiel pendant le confinement national. Par conséquent, la gestion des cas, le conseil, le soutien psychosocial et les autres services de protection ont dû être assurés par **téléphone**, ce qui est plus complexe et exige des compétences supplémentaires de la part des travailleuses et des travailleurs sociaux. Un-e informateur/trice clé a reconnu qu'« il a été difficile d'atteindre les plus vulnérables pendant le confinement national, surtout les personnes n'ayant ni téléphone ni Internet »<sup>71</sup>. Par ailleurs, les auteurs de violences sexuelles et de violences basées sur le genre (VSBG) étaient plus souvent à domicile en raison du confinement et de l'absence d'opportunités économiques, ce qui a compliqué la communication avec les personnes ayant été confrontées à des violences et la prestation d'un soutien psychosocial et de services de conseil de qualité.

Les praticiens et praticiennes interrogé-e-s s'accordent toutefois à dire que la prestation de services à distance par téléphone était la seule solution envisageable. Les prestataires de services VSBG ont par exemple basculé un grand nombre de leurs activités d'une mise en œuvre directe vers une mise en œuvre distante par téléphone (lignes d'assistance, gestion des cas, aide juridique et soutien psychosocial à distance, notamment), tout en maintenant en présentiel certains services vitaux comme la mise en sécurité (abri sûr) et la prise en charge clinique du viol<sup>72</sup>. Les praticiens et praticiennes interrogé-e-s dans le domaine de la protection ont convenu que les échanges par téléphone n'étaient pas à la hauteur d'interactions en direct, mais que cela était mieux que rien.

Dans le secteur de la protection, les instances pertinentes ont conseillé les gestionnaires de cas et les travailleuses et travailleurs sociaux sur la prestation de services de protection à distance et la gestion des cas en lien avec les VSBG<sup>73</sup> et la protection de l'enfance<sup>74</sup>. Par ailleurs, certaines organisations comme AVSI et INTERSOS ont formé leur personnel à la gestion des cas et au soutien psychosocial à distance.

Au vu de l'augmentation rapide des besoins et de la pression économique sur les ménages, les organisations risquaient de se concentrer davantage sur les transferts monétaires, aux dépens de la prestation de services de protection. Les praticiens et praticiennes spécialisés dans la protection ont toutefois reconnu que des interventions complémentaires étaient essentielles pour obtenir des résultats en matière de protection avec un volet monétaire. En outre, la crise ayant déclenché un regain de VSBG, les acteurs humanitaires ont prêté une plus grande attention à la protection contre l'exploitation et les abus sexuels.

### 3.4 PRISES DE DÉCISION SUR LES MESURES D'ADAPTATION

Les décisions sur les mesures d'adaptation ont surtout été prises **en interne** et en **coordination avec les autres acteurs** dans le cadre du Groupe de travail sur les interventions déployées face à la COVID-19 (CRTF) et du Groupe de travail CCF (CCFTF). De manière générale, les responsables de mise en œuvre des transferts monétaires de grande envergure s'appuyaient davantage sur la prise de décision en interne, tandis que les responsables de mise en œuvre de taille plus modeste accordaient la même importance aux décisions prises en interne et à celles prises en concertation avec d'autres.

En interne, les décisions étaient généralement prises entre l'équipe technique/de programme et la direction. L'influence des bureaux régionaux et des sièges sociaux des organisations était limitée. Plusieurs informateurs/trices clés ont mentionné des consultations avec les sièges sociaux et les bureaux régionaux, mais la prise de décision demeurait à l'échelle du pays. Pour les agences des Nations Unies, les sièges sociaux ont joué un

<sup>71</sup> Entretien avec un-e responsable de la mise en œuvre d'une ONG.

<sup>72</sup> Groupe de travail sur les violences sexuelle et les violences basées sur le genre (avril 2020), [Guidance Note on GBV Service Provision during COVID-19 in Jordan](#).

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Sous-groupe de travail sur la protection de l'enfance (mars 2020), [Child Protection Case Management Guidance for Remote Phone Follow-up in Covid-19 and other possible infectious diseases](#). Non publié.

rôle important dans la préparation des appels de financement internationaux pour lutter contre la COVID-19. Les décisions prises de manière mutualisée ont particulièrement influé sur l'adaptation de la conception des programmes, notamment concernant les montants des transferts, les critères d'éligibilité et la durée. « Le groupe de travail CRTF a influé sur les adaptations programmatiques, tandis que les détails concrets des adaptations opérationnelles ont été gérés par les partenaires eux-mêmes »<sup>75</sup>, expliquait un-e informateur/trice clé. La section 3.5 fournit plus d'informations sur la coordination des mesures d'adaptation.

La décision de proposer une intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 découle en grande partie des **évaluations des besoins**. L'ensemble des responsables de mise en œuvre interrogé-e-s déclarent que les évaluations des besoins réalisées par leur organisation (ou d'autres) étaient à la base de la décision de valider un déploiement horizontal. Les lignes d'assistance téléphonique des organisations se sont révélées utiles à plus d'un titre. Elles ont permis aux organisations d'obtenir le feedback de familles de réfugié-e-s sur leurs besoins et leurs difficultés supplémentaires, ainsi que sur les problèmes rencontrés en matière d'accès, de retrait et d'utilisation de l'assistance monétaire. De plus, quelques informateurs/trices clés ont également mentionné le bon sens comme fondement de leurs décisions, ce qui paraît logique étant donné que l'impact de la COVID-19 sur les vies et les moyens de subsistance des réfugié-e-s était clairement prévisible. Un-e informateur/trice clé a salué la pertinence des directives globales sur la manière d'adapter l'acheminement de l'assistance monétaire<sup>76</sup>. Enfin, les réglementations du ministère de la Santé et du ministère du Travail étaient particulièrement pertinentes pour les projets « Argent contre travail », qui devaient respecter les règles et protocoles établis pour les lieux de travail.

Pour la plupart des informateurs/trices clés, ces informations étaient suffisantes pour prendre des décisions sur l'adaptation des programmes de transferts monétaires. Pour certain-e-s, la compréhension du rôle de l'économie informelle sur les moyens de subsistance des réfugié-e-s était toutefois insuffisante au sein du secteur humanitaire. « Une meilleure compréhension du rôle de l'économie informelle aurait permis de mieux se représenter l'impact de la crise sur la vulnérabilité des réfugié-e-s »<sup>77</sup>, indique une personne représentant un bailleur.

Lors des discussions sur les mesures d'adaptation entre les acteurs opérationnels et les **baillleurs**, ces derniers étaient perçus comme étant flexibles, solidaires et non directifs. À une exception près<sup>78</sup>, ils ont permis à leurs partenaires de prendre leurs propres décisions sur le meilleur moyen d'adapter les programmes de transferts monétaires en s'appuyant sur des données probantes. Le Jordan Humanitarian Fund (JHF) géré par l'OCHA a introduit des directives en matière de flexibilité<sup>79</sup> pour permettre aux partenaires de mieux s'adapter à un environnement changeant. Ces directives couvraient la reprogrammation des projets existants, la prolongation des coûts pour déployer les activités essentielles à plus grande échelle, la flexibilité permettant la création de nouvelles lignes budgétaires et la souplesse des échéances de reporting, ainsi que les prolongations sans frais<sup>80</sup>. « Nous ne supervisons pas les programmes de nos partenaires », précise un bailleur. « Nous attendons toutefois d'eux qu'ils adaptent leurs programmes en fonction de l'évolution de la situation et des besoins<sup>81</sup>. »

La plupart des organisations interrogées **n'ont pas consulté** les bénéficiaires au sujet des mesures d'adaptation avant de les mettre en œuvre. La pression du temps et la volonté de ne pas susciter d'attentes démesurées sont les raisons les plus courantes de l'absence de consultation des bénéficiaires. Il y a toutefois eu quelques exceptions. Dans son évaluation de la faisabilité de l'intervention monétaire, Caritas a consulté les bénéficiaires pour identifier les modalités d'aide et les mécanismes de distribution préférés<sup>82</sup>. Care, Medair et le PAM ont consulté les bénéficiaires sur leurs préférences d'acheminement des transferts monétaires. Par exemple, Care a permis à ses bénéficiaires de choisir entre un retrait par reconnaissance de l'iris ou l'acheminement des transferts monétaires par l'intermédiaire d'une société spécialisée dans le cadre de son intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19. Un-e informateur/trice clé a souligné l'importance du feedback des bénéficiaires sur l'acheminement des transferts monétaires dans les interventions monétaires pour la protection : « Il est important de vérifier

<sup>75</sup> Entretien avec un-e coordinateur/trice.

<sup>76</sup> De nombreuses organisations ont fourni des directives globales sur la manière d'adapter les programmes de transferts monétaires en temps de COVID-19. Le CaLP a rédigé un [document](#) qui résume les points clés des différentes notes d'orientation préparées.

<sup>77</sup> Entretien avec une personne représentant un bailleur.

<sup>78</sup> Un bailleur a demandé à son partenaire d'opter pour un déploiement horizontal dans son intervention face à la COVID-19.

<sup>79</sup> Jordan Humanitarian Fund (2020), Flexibility Guidance. Non publié.

<sup>80</sup> Jordan Humanitarian Fund (2020), Mid-year report 2020. Non publié.

<sup>81</sup> Entretien avec une personne représentant un bailleur.

<sup>82</sup> Caritas (avril 2020), [Rapid assessment for cash feasibility](#). Cette évaluation a permis de déterminer que les personnes interrogées préféraient clairement l'assistance monétaire. Concernant l'acheminement, la plupart des personnes interrogées préfèrent collecter leur argent 1) à un distributeur automatique, 2) avec une remise au domicile, puis 3) dans des bureaux dédiés.

auprès des bénéficiaires comment ils ou elles peuvent ou préfèrent recevoir l'argent, notamment dans le cadre des programmes de lutte contre les VSBG où les survivant-e-s et les auteur-e-s vivent sous le même toit<sup>83</sup>. »

Les informations sur les mesures d'adaptation ont principalement été communiquées aux bénéficiaires par téléphone et SMS. Certaines organisations ont également utilisé les réseaux sociaux (Facebook et WhatsApp) ou ont fait appel à des centres communautaires pour atteindre leurs bénéficiaires. Le HCR a envoyé des vidéos aux utilisateurs et utilisatrices d'argent mobile sur le mode de fonctionnement et les atouts d'un tel système.

### 3.5 RÔLE DE LA COORDINATION DANS L'ADAPTATION DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

La coordination des mesures d'adaptation a été réalisée principalement dans deux entités : le **Groupe de travail sur les interventions déployées face à la COVID-19 (CRTF)** et le **Groupe de travail CCF (CCFTF)**. Le CRTF a été créé officiellement sous la forme d'un sous-groupe du Groupe de travail sur les besoins de base (BNWG) le 24 mars. La plupart des membres du BNWG (plus de 30 organisations) et des représentant-e-s d'autres secteurs ont participé aux réunions du CRTF. Ces deux groupes de travail se sont réunis chaque semaine aux premiers stades de la crise. Les informateurs/trices clés s'accordent à dire que la participation dans ces groupes s'est révélée bénéfique et que les groupes sont bien coordonnés. Pour ces personnes, ces groupes ont contribué à établir une compréhension commune de la situation, à faciliter l'échange de connaissances, à identifier les lacunes et à lutter contre tout chevauchement de l'aide. Un-e informateur/trice clé témoigne : « Il était essentiel de participer au CRTF, car de nombreuses décisions importantes y ont été prises<sup>84</sup>. »

Le CRTF a notamment élaboré des **normes communes en matière d'intervention**<sup>85</sup> pour les programmes s'adressant aux réfugié-e-s hors camp. Diffusées en mai, ces normes définissent une approche globale, à savoir la nécessité de poursuivre les programmes de transferts monétaires pour les besoins de base et le déploiement horizontal de l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 en se concentrant sur les familles ayant perdu leurs revenus à cause de la COVID-19. Elles établissent des critères d'éligibilité qui ont permis d'identifier un pool commun de bénéficiaires d'après les données existantes.

Par ailleurs, ces normes définissaient les montants des transferts mensuels d'après le panier de dépenses minimum de survie, spécifiaient la durée de l'aide (1 à 3 mois, selon la durée des restrictions en place), fournissaient des instructions sur la façon dont les organisations pouvaient sélectionner et enregistrer les cas à partir d'un pool commun de bénéficiaires, définissaient les modalités d'une stratégie de sortie et proposaient des messages communs à destination des bénéficiaires. Dans l'ensemble, elles ont créé les conditions requises pour définir une intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 sur les besoins de base plutôt homogène. Toutes les organisations qui ont participé à l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 sur les besoins de base ont respecté tout ou partie de ces normes.

Une fois l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 déployée et les mesures de confinement progressivement assouplies, le CRTF a été dissout en juillet 2020 et les discussions ont réintégré le BNWG. Au vu de l'impact rémanent de la COVID-19 sur les vies et les moyens de subsistance des réfugié-e-s, « cette dissolution a peut-être été prématurée », a confessé un-e informateur/trice clé<sup>86</sup>.

Un autre domaine d'amélioration concerne l'enregistrement des cas dans le système d'informations pour l'aide aux réfugié-e-s (RAIS). Plusieurs informateurs/trices clés ont mentionné des cas enregistrés tardivement, voire occultés. Ce problème semble toutefois avoir été résolu, car fin 2020 le nombre de cas enregistrés était pratiquement en phase avec le nombre de cas ayant bénéficié d'une aide. Un-e informateur/trice clé a précisé que le système RAIS suit une approche « premier arrivé premier servi » pour l'enregistrement des ménages et ne permet donc pas de hiérarchiser les cas pour définir lesquels aider en premier<sup>87</sup>.

Dans les semaines qui ont suivi le confinement national, le CCFTF était constitué de ses membres et de représentant-e-s des prestataires de services mandatés et de la Banque centrale. En étroite concertation avec

<sup>83</sup> Entretien avec un-e responsable de la mise en œuvre d'une ONG.

<sup>84</sup> Entretien avec un-e responsable de la mise en œuvre d'une ONG.

<sup>85</sup> Secteurs Besoins de base et Sécurité alimentaire (mai 2020), Covid-19 Emergency Response. Standards for non-camp refugee response. Non publié.

<sup>86</sup> Entretien avec un-e coordinateur/trice.

<sup>87</sup> Entretien avec un-e responsable de la mise en œuvre des Nations Unies.

la Banque centrale et les prestataires de services, il a pu identifier des solutions aux difficultés d'acheminement nées de la crise (voir la section 3.1.2 pour plus de détails sur ces difficultés d'acheminement et les solutions identifiées). Le CCFTF a également collaboré étroitement avec la JoPACC<sup>88</sup> pour activer l'enregistrement en ligne aux programmes d'argent mobile pour les réfugié-e-s syrien-ne-s.

Le **Groupe de travail sur les interventions monétaires pour la protection** a été créé en mars 2019 avec pour mission d'élaborer des directives et d'harmoniser les critères d'éligibilité pour les interventions monétaires pour la protection en Jordanie. Les directives étaient toujours en cours d'élaboration fin 2020. Le groupe de travail s'est étoffé à cause de la COVID-19 pour passer de 7 à 15 organisations au cours de l'année 2020. En effet, de nouvelles organisations ont affiché leur intérêt pour l'approche « interventions monétaires pour la protection » et de nouveaux programmes ont été établis. Le groupe de travail n'a pas coordonné l'adaptation des interventions monétaires pour la protection en réponse à la COVID-19. Par conséquent, ces adaptations étaient moins homogènes comparé au secteur des besoins de base. Un-e informateur/trice clé a déclaré qu'il aurait été utile de disposer de directives sur la manière de mener des interventions monétaires pour la protection à distance<sup>89</sup>. Certain-e-s informateurs/trices clés ont néanmoins estimé que les consultations au sein du groupe avaient été utiles pour échanger sur les expériences et définir un cap.

Le **groupe de travail « Argent contre travail »** supervisé par l'OIT et l'Agence allemande de coopération internationale a quant à lui joué un rôle très actif dans la définition d'une approche commune parmi les responsables de la mise en œuvre des programmes « Argent contre travail ». Ce groupe a élaboré dès le mois de mai un plan de sauvegarde contre la COVID-19 qui précise comment adapter les sites des programmes « Argent contre travail », puis il a défini en novembre 2020 un dispositif anti-COVID-19 concernant la gestion des cas suspects et confirmés de COVID-19. Ces mesures ont permis d'assurer la continuité des programmes « Argent contre travail » dans un contexte difficile.

### 3.6 COMPARAISON AVEC L'AIDE SOCIALE APPORTÉE PAR LE GOUVERNEMENT

En 2018, le gouvernement jordanien a décidé de moderniser et d'étendre le NAF aux citoyen-ne-s jordanien-ne-s vulnérables. L'extension du NAF, qui est la principale plateforme d'aide sociale en Jordanie, a été initiée par le gouvernement jordanien et la Banque mondiale en mai 2019 parallèlement à la stratégie de protection sociale nationale. Elle visait à ajouter 85 000 nouveaux ménages au NAF sur une période de trois ans (2019-2021) et à moderniser la conception et l'acheminement de l'assistance monétaire du NAF.

En réponse à la pandémie de COVID-19 et à ses répercussions économiques, le gouvernement jordanien a lancé en collaboration avec ses partenaires un programme de transferts monétaires d'urgence pour soutenir les ménages vulnérables affectés par la COVID-19, plus particulièrement les ménages qui tiraient leurs revenus du secteur informel. Le programme proposait une assistance monétaire temporaire à 240 000 ménages non bénéficiaires du NAF et des compléments temporaires à 55 000 ménages existants percevant une aide inférieure à un seuil donné<sup>90</sup>.

L'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 du NAF utilisait un système modernisé pour le ciblage et l'inclusion des bénéficiaires et pour l'acheminement de l'aide. En fait, la rapidité de l'intervention monétaire face à la COVID-19 n'a été possible qu'en raison des investissements réalisés dans le système d'acheminement du NAF ces dernières années<sup>91</sup>. Il convient de préciser que si les programmes NAF standard sont normalement réservés aux citoyen-ne-s jordanien-ne-s, les réfugié-e-s ex-Gaza en ont bénéficié, ce que certain-e-s informateurs/trices clés considèrent comme un pas en avant dans la convergence des deux systèmes. D'après un-e informateur/trice clé, le gouvernement jordanien était toutefois réticent à inclure d'autres groupes de réfugié-e-s dans l'intervention du NAF<sup>92</sup>.

Le Tableau 4 compare l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 du NAF à celle des acteurs humanitaires. Les deux interventions ont été déployées dans des systèmes parallèles.

<sup>88</sup> La *Jordan Payments and Clearing Company* (JoPACC) a pour mission de concevoir et de développer des systèmes numériques de vente au détail et de micropaiement et d'investir dans des technologies et des services financiers numériques innovants.

<sup>89</sup> Entretien avec un-e responsable de la mise en œuvre d'une ONG.

<sup>90</sup> UNICEF et Jordan Strategy Forum (2020), *Jordan's National Social Protection Response during COVID-19*.

<sup>91</sup> UNICEF et Jordan Strategy Forum (2020), *Jordan's National Social Protection Response during COVID-19*.

<sup>92</sup> Entretien avec une personne représentant un bailleur.

Critères	National Aid Fund	Acteurs humanitaires
Déploiement horizontal	240 000 ménages (y compris des réfugié-e-s ex-Gaza) <sup>93</sup>	Environ 60 000 ménages de réfugié-e-s enregistrés auprès du HCR et 20 000 ménages de réfugié-e-s palestinien-ne-s
Déploiement vertical	55 000 ménages existants dont l'assistance ne dépasse pas un certain seuil ont reçu des compléments	> 2 000 ménages de réfugié-e-s palestinien-ne-s (UNRWA)
Montant des transferts	70 dinars jordaniens pour les ménages de 1–2 membres 136 dinars jordaniens pour les ménages de plus de 3 membres	Formule Besoins de base hors denrées alimentaires : 93-163 dinars jordaniens Alimentation : 15/23 dinars jordaniens par personne Éducation : 25 dinars jordaniens par enfant
Durée	3 mois	Ponctuel jusqu'à 3 mois (besoins de base), 9 mois (UNICEF), 5 mois (PAM)
Groupe cible	Surtout pour les ménages qui tirent leurs revenus du secteur informel Chef-fe de famille jordanienn-e, femme jordanienne mariée à un non-Jordanien, réfugié-e-s ex-Gaza	Ménages de réfugié-e-s qui ont perdu leurs revenus Réfugié-e-s ; ménages jordaniens (conformément à l'exigence de 30 % pour les ONG)
Méthodologie de ciblage	D'après la base de données du NAF, complément et validation des données par l'intermédiaire du National Unified Registry	PROGRES et Cadre d'évaluation de la vulnérabilité (BN), autres bases de données humanitaires
Acheminement et paiements	Comptes bancaires ou portefeuilles mobiles (y compris argent mobile)	CCF (cartes de retrait, reconnaissance de l'iris, argent mobile), système du PAM Mécanisme d'acheminement supplémentaire

Tableau 4. Intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 : comparaison entre les acteurs humanitaires et le NAF

Il existe de nombreuses similarités entre les deux interventions sur le plan technique, et la récente modernisation du NAF permet un meilleur alignement entre les deux systèmes. Par exemple, l'intervention du NAF et l'intervention sur les besoins de base utilisent un score de vulnérabilité basé sur une série d'indicateurs pour déterminer l'éligibilité, recourent toutes les deux à des mécanismes de paiement électroniques pour transférer les fonds à leurs bénéficiaires<sup>94</sup> et suivent des procédures similaires en matière d'enregistrement et d'inscription faisant appel à l'auto-enregistrement et à des visites à domicile. Certain-e-s informateurs/trices clés ont identifié le ciblage, les paiements, l'enregistrement et l'inscription comme les domaines offrant le plus haut potentiel d'alignement. Selon un bailleur, « la Jordanie pourrait être un laboratoire en matière d'alignement et d'intégration de l'aide sociale et de l'assistance monétaire humanitaire ».

Concernant l'alignement entre l'assistance monétaire humanitaire et l'aide sociale du gouvernement, l'une des principales difficultés réside dans le caractère hétérogène de l'assistance monétaire humanitaire elle-même, qui recouvre des programmes avec des objectifs, des caractéristiques de conception et des mécanismes d'acheminement différents. Par ailleurs, le « bon » niveau d'alignement et d'intégration entre les deux systèmes reste à définir afin d'optimiser l'efficacité et l'efficience de l'intervention tout en respectant les principes humanitaires et en garantissant la protection des réfugié-e-s. Par ailleurs, ce qui est considéré comme un « bon »

<sup>93</sup> Les 240 000 ménages bénéficiaires du NAF en réponse à la COVID-19 s'ajoutent aux quelque 150 000 ménages aidés en 2020.

<sup>94</sup> La plateforme CCF utilisait jusque-là des cartes de retrait et la technologie de reconnaissance de l'iris, mais a récemment inclus les portefeuilles électroniques (argent mobile). Le NAF utilise des comptes bancaires classiques et des portefeuilles électroniques (y compris l'argent mobile) et a pu bénéficier de l'expérience de la plateforme CCF en matière de pilotage de l'argent mobile avec les réfugié-e-s.



**niveau d'alignement et d'intégration** risque de varier selon qu'il s'agit d'une intervention d'urgence ou d'une assistance standard sur les besoins de base. Néanmoins, un grand nombre d'informateurs/trices clés s'accordent à dire qu'une harmonisation et un alignement optimisés entre l'aide sociale du gouvernement et l'assistance monétaire humanitaire sont nécessaires pour tendre vers des solutions durables pour les réfugié-e-s et remédier au manque d'efficacité propre au déploiement de systèmes parallèles.

Il convient également de préciser que malgré l'ampleur de l'intervention monétaire d'urgence déployée par le gouvernement face à la COVID-19 pour les ménages jordaniens, les ONG étaient tenues, dans le cadre de leurs propres interventions monétaires d'urgence face à la COVID-19, de fournir 30 % de leur assistance monétaire à des familles jordaniennes. Les ONG ont identifié les ménages jordaniens vulnérables d'après des listes fournies par le ministère du Développement social. Mais d'après plusieurs informateurs/trices clés, la source et la qualité de ces listes sont opaques et l'approche suivie présente des risques de doublons de l'aide. Lors d'une intervention d'urgence, une distinction claire entre les ménages jordaniens et non jordaniens semble plus efficace pour venir en aide aux familles vulnérables en Jordanie.

## 4 CONCLUSION

### 4.1 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

En Jordanie, les organisations humanitaires ont pu continuer à proposer une assistance monétaire en 2020 malgré les nombreuses difficultés posées par la COVID-19 et les mesures prises par le gouvernement pour limiter sa propagation. Parallèlement, les organisations humanitaires ont pu étendre cette assistance aux familles de réfugié-e-s vulnérables les plus durement touchées par la crise d'une manière utile, pertinente, opportune et redevable. Pour ce faire, elles sont parvenues à **exploiter et à étendre les systèmes existants** en matière d'identification des bénéficiaires, de paiements et de communication avec les bénéficiaires, quand bien même ces systèmes n'étaient pas conçus pour être réactifs aux chocs. En outre, aucun plan de contingence n'était en place pour faire face à l'ampleur des nouveaux besoins et vulnérabilités.

Les **principaux ingrédients** pour une adaptation réussie des programmes incluent ce qui suit :

- *Systèmes de paiement/acheminement robustes* : l'un des principaux ingrédients pour une adaptation réussie des programmes de transferts monétaires est le fait que certains systèmes de paiement/acheminement existants ont pu être utilisés et affinés pour prendre en charge les cas existants et de nouveaux cas. Le recours à des distributeurs avec reconnaissance de l'iris et à l'argent mobile sur la plateforme CCF a permis à plusieurs organisations d'inscrire de nouveaux bénéficiaires et de proposer une aide sans avoir à distribuer de jetons. Ces technologies se sont révélées très avantageuses pendant le confinement national. « Tous les investissements réalisés sur la plateforme CCF ont payé pendant la crise », expliquait un-e informateur/trice clé<sup>95</sup>. Les cartes de retrait ont relativement bien fonctionné pour les bénéficiaires existants et les distributeurs mobiles ont grandement contribué à rapprocher l'aide des familles vulnérables.
- *Partenariat flexible avec de nouveaux prestataires de services* : les organisations ont pu collaborer avec de nouveaux prestataires de services qui sont restés opérationnels et ont pu distribuer des espèces ou des cartes de retrait pendant le confinement, dans un délai raisonnable.
- *Bases de données à jour et complètes* : les bases de données existantes sur les réfugié-e-s (comme la base PROGRES du HCR, le Cadre d'évaluation de la vulnérabilité ou la base de données Hajati de l'UNICEF) étaient dans l'ensemble suffisantes pour identifier les bénéficiaires pour le déploiement horizontal. Même si certain-e-s responsables de la mise en œuvre ont dû mettre à jour les données de leurs bénéficiaires, cette opération a été réalisée dans un délai raisonnable.

<sup>95</sup> Entretien avec un-e responsable de la mise en œuvre des Nations Unies.

- *Lignes d'assistance téléphonique opérationnelles* : les lignes d'assistance téléphonique sont essentielles pour recevoir un feedback et atteindre les populations de réfugié-e-s pendant le confinement national. Ces lignes ont compensé dans une certaine mesure l'absence d'interactions en face-à-face entre les responsables de la mise en œuvre et les réfugié-e-s.
- *Prise de décision et coordination interne et externe renforcées* : une prise de décision et une coordination interne et externe renforcées étaient essentielles pour une mise en œuvre rapide des mesures d'adaptation et une intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 relativement homogène.
- *Solutions de collecte de fonds flexibles* : les organisations ont su trouver des solutions pour lever des fonds supplémentaires pour l'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19, soit en reprogrammant les activités existantes, soit en levant des fonds supplémentaires auprès des bailleurs. Les bailleurs se sont montrés flexibles dans leurs réponses aux besoins des acteurs opérationnels.
- *Capacité du personnel à travailler à distance* : les organisations et les membres de leur personnel ont trouvé des solutions pour faciliter le travail à distance, qui était une condition indispensable pour l'adoption immédiate des mesures d'adaptation mises en œuvre pendant le confinement national.

Avec le recul, les informateurs/trices clés ont identifié plusieurs **domaines d'amélioration** afin de mieux se préparer aux futurs chocs, notamment :

- *Améliorer la planification de contingence et la préparation aux urgences* : les actions déployées par le gouvernement pour lutter contre la propagation de la COVID-19 ont remis en question le postulat selon lequel le personnel et les bénéficiaires pouvaient se déplacer librement sur le territoire. La majeure partie des difficultés rencontrées pendant le confinement national découlaient de cette restriction des déplacements. Par conséquent, les mesures de planification de contingence et de préparation aux urgences en Jordanie doivent tenir compte des scénarios de confinement pendant une pandémie. Cela inclut de s'assurer que les acteurs humanitaires disposent d'autorisations pour se déplacer pendant les confinements, de diversifier les options de paiements et d'intégrer des prestataires de services qui restent opérationnels pendant le confinement.
- *Améliorer la précision des bases de données* : si les bases de données existantes étaient largement suffisantes pour identifier les ménages vulnérables, plusieurs organisations ont reconnu que leur base de données n'était pas totalement à jour.
- *Renforcer la capacité de la ligne d'assistance téléphonique* : plusieurs informateurs/trices clés ont reconnu que les lignes d'assistance téléphonique de leur organisation devaient être encore améliorées et renforcées.
- *Améliorer la communication concernant le ciblage* : la complexité du modèle de ciblage, qui se base sur un algorithme, et les variables souvent infimes entre les ménages retenus et non retenus sont délicates à communiquer. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour communiquer les décisions et les critères de ciblage.
- *Meilleure prévisibilité du financement* : si les financements supplémentaires des bailleurs ont permis de proposer une intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 pertinente, plusieurs informateurs/trices clés ont indiqué que les financements supplémentaires n'étaient pas prévisibles et n'arrivaient que progressivement. Cette situation accroît le caractère imprévisible de la durée pendant laquelle les réfugié-e-s peuvent bénéficier d'une aide. Obtenir des engagements fermes des bailleurs aux premiers stades de la crise est une condition indispensable pour que l'intervention soit prévisible.
- *Promouvoir davantage la capacité du personnel à travailler à distance* : tant que la pandémie n'est pas parfaitement sous contrôle, l'organisation doit veiller à ce que l'ensemble de son personnel dispose de la technologie et des outils requis (par ex., accès Internet, accès à un téléphone, etc.) pour télétravailler.

## 4.2 IMPLICATIONS À COURT TERME

L'intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19 mise en œuvre en 2020 portait sur les besoins immédiats des ménages de réfugié-e-s affectés dans le contexte de la COVID-19. À l'époque, les répercussions de la COVID-19 au-delà de 2020 n'ont pas été prises en compte. Fin 2020, les répercussions socioéconomiques de la pandémie étaient toujours très tenaces en Jordanie. Si les restrictions de déplacement ont été considérablement assouplies depuis le début de la pandémie, la conjoncture économique mondiale continue d'affecter la Jordanie et l'évolution future de la COVID-19 dans le pays reste imprévisible. Le FMI prévoit une croissance économique modérée, au mieux de 3,4 % pour 2021<sup>96</sup>.

Les réfugié-e-s sont durement frappé-e-s par la pandémie. Bon nombre d'informateurs/trices clés estiment que la situation des réfugié-e-s est peut-être pire à l'heure actuelle qu'au début de la pandémie. Plusieurs évaluations des besoins ont été réalisées au tout début de la crise, mais aucune évaluation récente n'a été effectuée pour documenter les vulnérabilités parmi les réfugié-e-s et leur évolution depuis le début de la pandémie. Il est difficile de savoir, parmi les réfugié-e-s qui avaient un emploi informel, combien ont pu retourner au travail et toucher un revenu. Il est donc urgent d'effectuer des évaluations des besoins qui documentent les vulnérabilités persistantes des populations de réfugié-e-s.

Le gouvernement jordanien prévoit une nouvelle intervention monétaire face à la COVID-19 en 2021 pour soutenir jusqu'à 100 000 ménages jordaniens vulnérables pendant six mois. Cette intervention ciblera les familles de travailleuses et de travailleurs dans le secteur informel qui continuent d'être affectées par la COVID-19 et la détresse économique qu'elle génère. D'après les normes communes en matière d'intervention face à la COVID-19, l'assistance aux besoins de base et l'aide du gouvernement jordanien doivent être alignées, car les besoins et les populations cibles sont les mêmes<sup>97</sup>.

De ce fait et au vu de la persistance probable (mais insuffisamment documentée) des vulnérabilités en lien avec la COVID-19 parmi les familles de réfugié-e-s, les organisations humanitaires doivent élaborer une **intervention monétaire de suivi face à la COVID-19** pour soutenir les familles de réfugié-e-s qui a) ne bénéficient pas d'une assistance sur les besoins de base et b) n'ont pas pu trouver d'emplois et ont des revenus insuffisants. De même, l'étude menée conjointement par la Banque mondiale et le HCR en Jordanie conclut que des interventions supplémentaires sont requises de la part du gouvernement et de la communauté internationale pour éviter que cette détresse ne perdure en 2021<sup>98</sup>.

L'intervention de suivi face à la COVID-19 pourrait suivre une approche similaire à celle adoptée en 2020. Quelques ajustements sont toutefois à prévoir. L'intervention pourrait s'articuler autour de l'harmonisation du montant cumulé des transferts plutôt que sur le montant des transferts mensuels, pour plus d'équité. Une piste pourrait être de proposer des montants forfaitaires à la place des paiements par tranches répartis sur plusieurs mois. Les montants forfaitaires confèrent aux bénéficiaires une plus grande flexibilité pour investir de façon ponctuelle dans la santé, l'éducation, le logement ou les moyens de subsistance et sont peut-être mieux adaptés pour soutenir le relèvement économique des ménages vulnérables<sup>99</sup>. La préférence des bénéficiaires entre les montants forfaitaires et les paiements par tranches doit toutefois être vérifiée. Une approche axée sur des montants forfaitaires impliquerait en outre une légère bascule dans les objectifs de l'intervention, qui passeraient des besoins de base au relèvement économique. Enfin, les acteurs humanitaires doivent déterminer si l'obligation d'inclure 30 % de ménages jordaniens parmi les bénéficiaires peut être abandonnée dans le cadre d'une réponse d'urgence face à la COVID-19. Il serait ainsi possible d'axer l'intervention humanitaire d'urgence sur les réfugié-e-s et celle du gouvernement sur les citoyen-ne-s jordaniens, pour réduire le risque de recoupement et de doublon.

Au vu de la multiplication des cas de VSBG en Jordanie, les interventions monétaires pour la protection demeurent plus pertinentes que jamais. Il est probable que la prestation à distance de services de protection se poursuive au moins partiellement en 2021. Les acteurs des interventions monétaires pour la protection doivent donc tirer les enseignements de 2020 et envisager d'élaborer des bonnes pratiques et/ou des recommandations sur les

<sup>96</sup> FMI Jordanie : <https://www.imf.org/en/Countries/JOR>

<sup>97</sup> Secteurs Besoins de base et Sécurité alimentaire (mai 2020), Covid-19 Emergency Response. Standards for non-camp refugee response. Non publié.

<sup>98</sup> Banque mondiale et HCR (2020), *Compounding misfortunes. Changes in Poverty since the onset of COVID-19 on Syrian Refugees and Host Communities in Jordan, the Kurdistan Region of Iraq and Lebanon*.

<sup>99</sup> Une récente étude menée en Iraq a par exemple révélé que les montants forfaitaires sont plus efficaces pour accroître les investissements des ménages dans « d'autres besoins de base » (réparations du logement, éducation et santé), tandis que les paiements par tranches sont mieux adaptés pour répondre aux besoins alimentaires. Cash Consortium for Iraq (2020), *Can Cash Transfers Drive Economic Recovery in Conflict driven Crises?: Experimental Evidence from Iraq*.

interventions monétaires pour la protection pendant la pandémie de COVID-19. Au Liban, le groupe de travail sur la protection a formulé des recommandations sur l'utilisation d'interventions monétaires pour la protection dans le contexte de la COVID-19<sup>100</sup> qui peuvent s'avérer utiles pour les acteurs des interventions monétaires pour la protection en Jordanie.

### 4.3 IMPLICATIONS À MOYEN TERME

La crise de la COVID-19 a une fois de plus confirmé que les réfugié-e-s restent vulnérables aux chocs et tirent pour la plupart leurs revenus d'un emploi informel précaire. Parallèlement, plusieurs informateurs/trices clés ont exprimé leurs préoccupations sur les niveaux de financement de l'assistance monétaire humanitaire à court et à moyen terme. À cet égard, il apparaît indispensable de promouvoir des programmes d'autonomisation économique qui renforcent la résilience et l'auto-suffisance des réfugié-e-s en Jordanie. Trois points d'entrée principaux pour **renforcer la résilience et l'auto-suffisance des réfugié-e-s** à moyen terme découlent des conclusions de cette étude : 1) promouvoir l'alignement et l'intégration de l'assistance humanitaire en espèces et de l'aide sociale du gouvernement ; 2) renforcer encore l'accès des réfugié-e-s au marché du travail (formel) ; et 3) promouvoir l'inclusion financière des réfugié-e-s en recourant davantage à l'argent mobile.

Il est nécessaire de **promouvoir un alignement et une intégration progressives** de l'assistance monétaire humanitaire et de l'aide sociale du gouvernement, à la fois pour l'aide standard et pour les interventions suite à un choc. Un alignement et une intégration renforcés permettraient de renforcer la durabilité, l'équité et l'efficacité de la réponse. Si le « bon » niveau d'alignement et d'intégration dans le contexte jordanien reste à déterminer, plusieurs points d'entrée sur le plan technique (par ex., ciblage, paiements, inscription et enregistrement) sont envisageables. Parallèlement, il est essentiel d'étudier attentivement les considérations d'économie politique et d'en tenir compte, ainsi que d'obtenir l'adhésion politique du gouvernement jordanien. Une plus grande harmonisation de l'assistance monétaire humanitaire contribuerait en outre à un alignement plus étroit.

Dans le contexte de la Jordanie, la pandémie de COVID-19 a surtout généré une crise **de l'emploi et des moyens de subsistance**. Parmi les réfugié-e-s qui avaient un emploi avant la COVID-19, il est probable qu'un grand nombre n'ont pas retrouvé leur poste ou ne gagnent pas suffisamment d'argent avec leurs activités de subsistance existantes au vu du contexte économique difficile. Comme l'a déclaré un-e informateur/trice clé : « la crise a considérablement perturbé la capacité des ménages de réfugié-e-s à générer des revenus<sup>101</sup>. » Par ailleurs, la crise a confirmé que les personnes occupant un emploi formel étaient mieux protégées contre les répercussions économiques de la COVID-19. Il est nécessaire de renforcer encore l'accès des réfugié-e-s au marché du travail, surtout dans l'économie formelle.

De plus en plus de données probantes sur le rôle des services financiers dans les crises humanitaires révèlent que les ménages qui ont accès à des services financiers sont plus résilients aux chocs que ceux qui n'y ont pas accès. La plupart des systèmes de paiement actuellement utilisés par les acteurs humanitaires en Jordanie ne conviennent pas pour promouvoir l'**inclusion financière** des réfugié-e-s, car ils n'associent pas les transferts à des comptes au nom des bénéficiaires<sup>102</sup>.

En réponse à la COVID-19, le gouvernement jordanien a intensifié la promotion des services financiers numériques. La Banque centrale autorise désormais les exigences simplifiées de Connaissance de la clientèle pour les comptes d'**argent mobile** et l'enregistrement à distance<sup>103</sup>. De plus, le NAF a largement recouru à l'argent mobile dans le cadre de son intervention monétaire d'urgence face à la COVID-19. Ainsi, 23 % du total des transactions d'argent mobile réalisées en 2020 sont liées à l'intervention NAF et le nombre de portefeuilles électroniques actifs a doublé sur quatre mois pour atteindre 1 million d'utilisateurs/trices<sup>104</sup>. Plusieurs informateurs/trices clés ont reconnu les avantages de développer l'argent mobile comme option de paiement dans les interventions monétaires humanitaires. Un tel développement renforcerait l'inclusion financière des réfugié-e-s et permettrait en outre d'aligner le système de paiement humanitaire avec celui du NAF, posant ainsi les bases pour y greffer ou y intégrer l'acheminement des transferts monétaires à l'avenir.

<sup>100</sup> Groupe de travail sur la protection (2020), [Recommendations for the use of Emergency Cash Assistance \(ECA\) and Protection Cash Assistance \(PCAP\) in the Context of the Response to COVID-19](#).

<sup>101</sup> Entretien avec un-e responsable de la mise en œuvre d'une ONG.

<sup>102</sup> Nadine Chehade, Peter McConaghy et Chrissy Martin Meier (2020), [Humanitarian cash transfers and financial inclusion. Lessons from Jordan and Lebanon](#).

<sup>103</sup> IRC (2020), [A Decade In Search of Work. A review of policy commitments for Syrian refugees' livelihoods in Jordan and Lebanon](#).

<sup>104</sup> JOPACC (2020), [Lockdown but not shutdown. The impact of the Covid-19 pandemic on financial services in Jordan](#).

## 5 RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes à l'attention des responsables de la mise en œuvre des transferts monétaires, des groupes de coordination sur les transferts monétaires et des bailleurs se basent sur les résultats et les conclusions du présent rapport.

### **Aux responsables de la mise en œuvre des transferts monétaires et aux groupes de coordination sur les transferts monétaires :**

1. Mieux évaluer et documenter les vulnérabilités et les besoins persistants des populations de réfugié-e-s, ainsi que les impacts rémanents de la COVID-19 sur l'accès au travail et aux sources de revenus en Jordanie.
2. Selon les résultats de l'évaluation des besoins, défendre et planifier une intervention de suivi sur les besoins de base face à la COVID-19 en 2021.
3. Dans le cadre d'une éventuelle intervention de suivi sur les besoins de base face à la COVID-19 en 2021 :
  - 3.1 Envisager d'harmoniser le montant cumulé des transferts plutôt que le montant mensuel des transferts.
  - 3.2 D'après les préférences des bénéficiaires, explorer au sein du BNWG la fourniture d'une subvention ponctuelle plutôt qu'une aide mensuelle pour promouvoir le relèvement économique.
  - 3.3 Renforcer la communication sur la sélection et l'exclusion des bénéficiaires.
  - 3.4 Discuter au sein du BNWG et déterminer avec le gouvernement si l'obligation d'inclure 30 % de ménages jordaniens parmi les bénéficiaires peut être abandonnée.
4. Mettre en place des mesures de planification de contingence et de préparation aux urgences en cas de confinement national en 2021, notamment :
  - 4.1 En plaidant auprès du gouvernement pour obtenir les autorisations requises pour que les organisations humanitaires circulent librement en cas de confinement.
  - 4.2 En s'assurant que les mécanismes d'acheminement sont opérationnels en cas de confinement et en diversifiant les prestataires de services, au besoin.
5. Continuer d'étendre le recours à l'argent mobile pour les transferts monétaires. Il conviendra pour ce faire de tirer des enseignements du récent déploiement de l'argent mobile par le NAF.
6. Dans le cadre d'interventions monétaires pour la protection, tirer les enseignements du passé et mettre en place les bonnes pratiques et/ou recommandations sur les interventions monétaires pour la protection pendant la pandémie de COVID-19.
7. Participer aux efforts et aux mesures prises pour aligner l'assistance monétaire humanitaire et l'aide sociale du NAF. Cela implique une collaboration rapprochée avec le ministère du Développement social/NAF afin d'évaluer la faisabilité technique, ainsi que les avantages et les risques découlant d'un alignement plus fort de certaines fonctions au sein de la chaîne d'acheminement.

### **Aux bailleurs :**

8. En plus de soutenir les programmes de transferts monétaires standard, envisager de financer une intervention monétaire d'urgence face aux besoins engendrés par la COVID-19 en 2021.
9. Tout au long de l'année 2021, maintenir un haut niveau de flexibilité en permettant aux acteurs opérationnels d'ajuster les projets et les budgets pour répondre aux besoins documentés sur le terrain.
10. Soutenir les efforts pour aligner l'assistance monétaire humanitaire et l'aide sociale du NAF. Cela implique notamment de promouvoir une compréhension et un accord communs parmi les parties prenantes concernant le niveau d'alignement souhaitable à moyen terme et les actions requises pour y parvenir.

## ANNEXE I : ÉVALUATIONS DES BESOINS EN LIEN AVEC LA COVID-19

Organisation	Type d'évaluation	Date de publication
Care	<a href="#">Rapid Needs Assessment. Impact of COVID-19 on Vulnerable Populations in Jordan</a> (Évaluation rapide des besoins : impact de la COVID-19 sur les populations vulnérables en Jordanie)	Avril 2020
DRC	<a href="#">Rapid basic needs assessment – Syrians</a> (Évaluation rapide des besoins de base - Syrien-ne-s)	Avril 2020
Humanity & Inclusion	<a href="#">Needs Assessment. Impact of COVID-19 on People with Disabilities and their Families in Jordan</a> (Évaluation des besoins. Impact de la COVID-19 sur les personnes handicapées et leur famille en Jordanie)	Avril 2020
Caritas	<a href="#">Rapid assessment for cash feasibility</a> (Évaluation rapide de la faisabilité des transferts monétaires)	Avril 2020
ONU Femmes	<a href="#">Rapid Assessment of the impacts of Covid-19</a> (Évaluation rapide des impacts de la COVID-19)	Avril 2020
CICM	Covid-19: Rapid needs assessment (COVID-19 : évaluation rapide des besoins - non publié)	Avril 2020
UNRWA	<a href="#">Rapid COVID-19 Socio-Economic Impact Survey</a> (Enquête rapide sur les impacts socioéconomiques de la COVID-19)	Avril 2020
UNICEF, HCR, PAM	<a href="#">Multi-sector rapid needs assessment: Covid-19 Jordan</a> (Évaluation rapide multisectorielle des besoins : COVID-19 Jordanie)	Mai 2020
PNUD	<a href="#">Covid-19 impact on households in Jordan. A rapid assessment</a> (Évaluation rapide des impacts de la COVID-19 sur les ménages en Jordanie)	Mai 2020
OIT	<a href="#">Facing Double Crises – Rapid assessment of the impact of COVID-19 on vulnerable workers in Jordan</a> (Faire face à des crises doubles - Évaluation rapide des impacts de la COVID-19 sur les travailleuses et les travailleurs vulnérables en Jordanie)	Mai 2020
UNRWA	<a href="#">Rapid socio-economic study of the effects of Covid-19 on Palestine refugees in Jordan</a> (Étude socioéconomique rapide des effets de la COVID-19 sur les réfugié-e-s palestinien-ne-s en Jordanie)	Juin 2020
UNICEF	<a href="#">Socio-Economic Assessment of Children and Youth in the time of COVID-19 – Jordan</a> (Évaluation socioéconomique des enfants et des jeunes en période de COVID-19 - Jordanie)	Août 2020
OIT, FAFO, PNUD	<a href="#">Impact of the COVID-19 pandemic on enterprises in Jordan</a> (Impacts de la pandémie de COVID-19 sur les entreprises en Jordanie)	2020

## ANNEXE 2 : LISTE DES INFORMATEURS/TRICES CLÉS

Nom	Organisation	Poste
Fausta Genovese	AVSI	Responsable de projet CfP
Eva Suarez	AVSI	Responsable de projet CfW
Kareem Makawi	Care	Coordinateur des programmes
Mai Dababneh	Caritas Jordanie	Coordinatrice d'unité pour l'aide humanitaire
Kristin Chase	CICM	Responsable Qualité et Développement des programmes
Yadviga Kirdzik		Responsable des programmes
Sarah Wilson	CICR	Coordinatrice Sécurité économique
Leen Khalaf	IOCC	Agent MEAL
Qasem Al-Ayoubi		Coordinateur de terrain (programme Abri)
Jamal Al-Jadid	IRC	Responsable des opérations monétaires
Hiba Abu-Moghli		Chargée des opérations monétaires
Tricia Mazo	InterSOS	Coordinatrice Protection, co-présidente du Groupe de travail sur les interventions monétaires pour la protection
Ghalia Kurdi	JHCO	Coordinatrice des programmes
Iman Dabbas		Coordinatrice de la planification
Hani Rawashdeh	Medair	Agent principal Protection
Nathalia Watanabe	NRC	Spécialiste Abris et installations
Anthony Pusatory		Spécialiste Moyens de subsistance et sécurité alimentaire
Christina Ostebo	OIM	Chargée de développement des programmes
Alexis Spitsas		Chargé de projet
Heba Azazieh	HCR	Spécialiste en interventions monétaires, co-présidente du CCFTF
Manuel Rodriguez	UNICEF	Chef de la protection sociale et des politiques
Rasha Osta	UNRWA	Coordinatrice Urgences
Hana Uraidi		Cheffe Secours et Services sociaux
Stefano Santoro	PAM	Chef d'unité Transferts monétaires
Giorgio Felici		Chargé des programmes de transferts monétaires
Massimo La Rosa	ECHO	Conseiller régional sur les politiques
Will Heylar	FCDO	Conseiller humanitaire
Amani Salah	OCHA	Gestionnaire de fonds pour le Jordan Humanitarian Fund
Tabari Dossett	PRM	Coordinateur régional des réfugié-e-s
Veena Krishnamoorthy	HCR	Coordinatrice du BNWG
Hanadi Al-Qaryouti	HCR	Co-présidente du Groupe de travail sur les interventions monétaires pour la protection
Pallavi Rai	Nations Unies	Conseillère sur le Nexus auprès du coordinateur résident
Alessandro Carbonare	ACF	Chef Sécurité alimentaire et Moyens de subsistance



The Cash Learning Partnership

Ce rapport étudie les moyens utilisés par les acteurs des transferts monétaires pour s'adapter rapidement à la pandémie de COVID-19 en Jordanie, afin de réduire les risques de transmission, d'assurer la continuité de l'aide et des communications, de garantir la redevabilité des acteurs envers les populations de réfugié-es et d'être en mesure de satisfaire les besoins accrus. La réponse nationale visant à limiter la propagation de la COVID-19 en Jordanie a eu un impact colossal sur les vies et les moyens de subsistance des populations vulnérables du pays, dont les réfugié-es. L'assistance monétaire était déjà une modalité de premier plan pour les populations de réfugié-es et les défis engendrés par la pandémie ont rendu le recours aux transferts monétaires plus pertinent encore. Cette étude de cas avait pour objet de documenter et d'évaluer les apprentissages collectifs et la prise de décisions en matière d'adaptabilité de programmes monétaires sélectionnés en Jordanie, au vu des défis engendrés par la COVID-19.