

PROJET UNHCR-PAM

IDENTIFICATION ET ATTÉNUATION DES RISQUES D'ABUS DE POUVOIR LIÉS À L'ASSISTANCE MONÉTAIRE AU BURUNDI

© PAM/Astrid de Valon

Ce document présente les enseignements tirés de la mission conjointe HCR-PAM au Burundi visant à identifier et à atténuer les risques d'abus de pouvoir liés à l'assistance monétaire. L'analyse s'est focalisée sur l'assistance monétaire par téléphone mobile pour le retour volontaire des réfugiés et pour les réponses d'urgence, ainsi que la distribution d'argent par le biais d'un agent bancaire, comme soutien aux populations vulnérables.

Menée en septembre 2019, la mission conjointe HCR-PAM s'est entretenue avec un large éventail de parties prenantes : des bénéficiaires d'assistance monétaire, des fournisseurs de services financiers, la Banque Centrale, des organisations humanitaires et des bailleurs de fonds. La mission a pu effectuer une visite impromptue à Gitega lors d'une distribution d'argent pour un programme de résilience mené par le PAM en collaboration avec World Vision et EcoBank. Lumicash, Caritas, IRC, le gouvernement, le PAM et UNHCR ont aussi participé à une journée de simulation au centre de transit de Makamba, afin d'identifier de manière anticipée des mesures pour prévenir les risques d'abus de pouvoir dans l'assistance monétaire par téléphone mobile pour les rapatriés.

Les principaux enseignements tirés ont été débattus avec des acteurs humanitaires, financiers et étatiques. Ils portent sur les points suivants :

- Renforcer la communication à chaque étape pour améliorer la connaissance et la confiance des personnes recevant l'assistance en cash envers une modalité nouvelle pour beaucoup.
- Éviter la manipulation frauduleuse des comptes en particulier en renforçant la compréhension et la capacité des bénéficiaires à utiliser et à protéger leurs codes PIN.
- Protéger les données personnelles, en particulier avec les agents qui ont accès à des informations confidentielles concernant les bénéficiaires d'assistance monétaire.

→ Améliorer la compréhension pratique et le respect des agents des services financiers en ce qui concerne l'application des codes de conduite des organisations humanitaires et notamment la prévention des abus et de l'exploitation sexuels.

→ Structurer et renforcer les systèmes de feedback et plaintes afin que les personnes recevant l'assistance monétaire n'hésitent pas à exprimer une suggestion, un souci ou une plainte, et qu'elles aient confiance dans leurs droits, y compris le droit à se plaindre en cas d'abus.

→ Favoriser l'autonomie des bénéficiaires et l'inclusion financière, en particulier renforcer la capacité et la confiance des bénéficiaires à utiliser l'assistance de manière sûre et indépendante.

LEÇONS APPRISSES

1 : RENFORCER LA COMMUNICATION À CHAQUE ÉTAPE POUR AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONFIANCE DES PERSONNES RECEVANT L'ASSISTANCE EN CASH, UNE MODALITÉ NOUVELLE POUR BEAUCOUP.

- La sensibilisation des bénéficiaires sur les éléments clé du processus d'assistance en cash et en monnaie électronique est essentielle. Par exemple, les bénéficiaires ne savent pas forcément se servir d'un téléphone et de nombreuses personnes n'ont jamais eu accès à un compte de monnaie électronique. La communication doit aussi être adaptée à certaines vulnérabilités additionnelles liées à l'âge, au genre et à la diversité. Les acteurs humanitaires doivent structurer l'information à diffuser à chaque étape du projet en collaboration avec les bénéficiaires, et utiliser une variété de supports (oraux, visuels) et de canaux (réunions, radio, clips, posters, dépliants, sms vocaux) pour transmettre les messages clés. L'efficacité des messages sera renforcée si ils sont testés auprès de bénéficiaires existant, dans leur diversité. De plus, rien ne remplace l'apprentissage par la pratique, et un système de coaching accompagnant les bénéficiaires lors de leurs premières opérations de retrait du cash permet de renforcer leur autonomie.
- Ce genre de sensibilisation prend du temps et notamment quand il s'agit de l'introduction de nouvelles technologies. Toute étape de sensibilisation, quelle que soit l'assistance, doit être anticipée, afin de prendre le temps en amont de parler avec les communautés, et d'apprendre d'elles ce qui fonctionne selon le genre, l'âge, le handicap, le niveau d'éducation. L'identification et le training d'informateurs/informatrices clé au sein des communautés pourrait aussi être un investissement intéressant. En cas d'opération de distribution d'assistance par la monnaie électronique, le temps dédié aux différentes opérations est important. La formation et l'information des bénéficiaires sur le découlement de l'assistance accessible par téléphone est une entreprise complexe. L'investissement dans la sensibilisation est une étape importante. Certaines étapes pourraient donc être effectuées par avance. Cet investissement dans la sensibilisation est une étape importante qui peut servir à tout acteur qui rejoindra ultérieurement l'assistance humanitaire délivrée en cash par le biais du téléphone.

Suggestion de mesures anticipées visant à réduire les risques d'abus de pouvoir lors de l'opération de distribution de cash par monnaie électronique dans les camps de transit

- Faire une sensibilisation dès avant le départ pour le centre de transit sur les enjeux autour du code PIN (choix, confidentialité, mémorisation), à la suite de la pré-identification des réfugiés optant volontairement pour le retour au pays.
- Diffuser des messages pré-enregistrés dans le bus depuis le camp de départ jusqu'au camp de transit. Les messages expliqueraient la nouvelle modalité et le déroulement de l'opération entre l'enregistrement des cartes SIM, l'activation des comptes et l'opération de retrait de cash.
- Diffuser à l'arrivée dans le site de transit des clips animés courts dans la zone d'attente tels ceux développés par le projet au niveau global, traduits en Kirundi.
- Former les différents intervenants sur site sur les messages clé à répéter à chaque étape.
- Distribuer un dépliant schématisant les différentes étapes de manière visuelle.

- Mettre en place des agents « volants » sur le site, prêts à donner des informations aux bénéficiaires et à coacher les retraits de cash afin de rendre les bénéficiaires plus indépendants dans leur interaction avec les agents des fournisseurs de services financiers.
- Former les acteurs du secteur privé afin qu'ils utilisent un lexique adapté si les mots techniques ne sont pas compris par les bénéficiaires. Les entraîner à gérer avec tact des situations où les bénéficiaires feraient preuve de lenteur, de colère ou de frustration.
- Donner l'option d'accéder au menu du téléphone par la commande vocale pour les personnes illettrées.
- Institutionaliser un briefing multi-acteurs le matin et un debriefing le soir afin d'apprendre des difficultés rencontrées et d'améliorer le processus.
- De nombreuses étapes devant être effectuées dans les 24 ou 48 heures de présence des rapatriés sur le site, s'accorder sur un protocole clair qui stipule que si le convoi arrive après une certaine heure, la durée de séjour au centre de transit s'étend d'un jour. En effet,

2 : EVITER LA MANIPULATION FRAUDULEUSE DE COMPTES DE MONNAIE MOBILE, EN PARTICULIER EN RENFORÇANT LA COMPRÉHENSION ET LA CAPACITÉ DES BÉNÉFICIAIRES À UTILISER ET À PROTÉGER LEUR CODE PIN

- ➔ Il est essentiel d'assurer la compréhension et la capacité des bénéficiaires à utiliser et à protéger leur code PIN. La généralisation de l'utilisation de codes PIN tels que 0000 ou bien la date de naissance du bénéficiaire est une pratique à éviter. Puisque les solutions utilisant la biométrie ne sont pas envisageables à ce stade pour la monnaie mobile, il est important de tester des solutions simples utilisant par exemple des correspondances entre chiffres et des symboles culturellement reconnus. Il faut aussi expliquer concrètement aux bénéficiaires le risque lié à la communication de leur PIN, qui correspond à divulguer la cachette de leur argent.
- ➔ Les risques liés au vol de téléphone doivent être considérés et une communication claire doit mener toute personne présente sur le site à comprendre que le vol de téléphone ne permettra pas d'accéder à l'argent enregistré sur la carte SIM.
- ➔ Pour toutes les modalités, les bénéficiaires doivent être correctement sensibilisés à ce que sont les frais de retrait corrects, les frais abusifs et comment se plaindre en cas de problème. Les acteurs humanitaires doivent travailler avec les fournisseurs de service financiers et encourager la rotation des agents de terrain de chaque acteur intervenant dans l'assistance monétaire pour prévenir les collusions et les abus contre les bénéficiaires.

3 : PROTÉGER LES DONNÉES PERSONNELLES, EN PARTICULIER AVEC LES AGENTS QUI ONT ACCÈS À DES INFORMATIONS CONFIDENTIELLES CONCERNANT LES RÉCIPENDAIRES D'ASSISTANCE MONÉTAIRE.

- ➔ Les recueils papier retraçant les transactions monétaires au niveau des agents des fournisseurs de services financiers sont souvent remplis d'informations confidentielles, telles que nom, adresse, numéro de carte d'identité, montant du retrait, numéro de téléphone et signature. Cependant, la Banque Centrale n'exige pas de tels recueils. C'est un système de contrôle interne des acteurs du secteur privé. Il est important d'encourager les fournisseurs de services financiers à couvrir les données rentrées avec une feuille libre pour que chaque nouveau client ne puisse pas lire ce que le client précédent a effectué comme opération, ni ses données personnelles. Pour les réfugiés et retournés, les recueils papier peuvent potentiellement contenir un nombre considérable de données personnelles sensibles sur un groupe de personnes vulnérables. Il est important d'appliquer le principe de la minimisation des données dans ce contexte, en omettant par exemple d'inscrire les noms de famille des bénéficiaires et en se contentant du numéro de l'attestation de retour. Les opérateurs de monnaie mobile devraient assurer que leurs agents détruisent les photos prises par le biais de leur téléphone pour remplir les exigences de KYC, dès que celles-ci sont capturées dans la base de données générale. En règle générale, il est important que les contrats avec les fournisseurs de services financiers stipulent le respect des politiques globales de protection des données personnelles.



4 : AMÉLIORER LA COMPRÉHENSION PRATIQUE DES AGENTS DES SERVICES FINANCIERS EN CE QUI CONCERNE L'APPLICATION DES CODES DE CONDUITE DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES ET NOTAMMENT LA PRÉVENTION DES ABUS ET DE L'EXPLOITATION SEXUELS.

- ➔ Il est nécessaire que les agents déployés par les fournisseurs de services financiers dans les zones d'assistance humanitaire signent un code de conduite vis-à-vis de leurs clients. Le mieux serait que ce code de conduite soit proposé par les fournisseurs de services financiers eux-mêmes à leurs agents, ou même intégré à leurs contrats. Les agences humanitaires peuvent de plus proposer des sensibilisations concrètes et adaptées à leur type de programme aux comportements acceptables et inacceptables de la part des agents afin de prévenir tout type d'abus y compris les abus et l'exploitation sexuels. La diversité des agents eux-mêmes (genre, âge, handicap) serait aussi un atout pour renforcer la confiance des bénéficiaires.
- ➔ Lors de distributions structurées de cash sur un site donné dans un temps donné, il est intéressant de mettre en place un système pour évaluer la satisfaction des bénéficiaires tel que le monitoring sur site directement après la distribution, en complément à un suivi post activité.
- ➔ La régulation nationale est favorable au Burundi, même si elle n'a pas encore été mise en place. La législation nationale autour de la protection du client a en effet été promulguée en janvier 2019 et sera mise en application fin 2019. Une telle régulation est essentielle pour le respect des droits des clients les plus vulnérables. La Banque Centrale du Burundi a aussi créé une société, Bi-switch, chargée de faciliter l'interopérabilité des systèmes de paiement par cartes ou par tout autre moyen de paiement électronique ou téléphonique au Burundi, en intégrant les paiements et transferts d'argent par téléphonie mobile. Cela permettra de réduire les risques d'abus de pouvoir liés aux situations de monopole dans certaines zones.

5 : STRUCTURER ET RENFORCER LES SYSTÈMES DE FEEDBACK ET PLAINTES AFIN QUE LES PERSONNES RECEVANT L'ASSISTANCE MONÉTAIRE N'HÉSITENT PAS À EXPRIMER UNE SUGGESTION, UN SOUCI OU UNE PLAINTE, ET QU'ELLES AIENT CONFIANCE DANS LEURS DROITS, Y COMPRIS LE DROIT À SE PLAINDRE EN CAS D'ABUS.

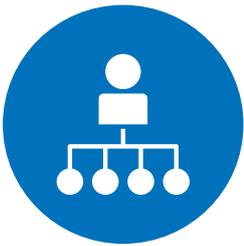
- Il est important que les systèmes de suggestions et de plaintes proposent non seulement des canaux différents pour convenir aux personnes de la communauté dans leur diversité, mais aussi un système robuste de traitement de ces mêmes suggestions ou plaintes, afin que les bénéficiaires conservent leur confiance dans le système. Il est important d'informer les plaignants du résultat ou du règlement de leur plainte. Comme chaque acteur humanitaire et chaque acteur du privé a en général un tel dispositif, il est essentiel de collaborer afin d'établir des passerelles et de renforcer les référencements entre les différents mécanismes, selon le type de plaintes. Des traitements spéciaux doivent être réservés pour les plaintes plus sensibles. Il faut aussi assurer une sensibilisation adaptée des bénéficiaires sur les mécanismes existants et comment les utiliser, ainsi que les conforter dans leurs droits à se plaindre sans risque de perdre leurs droits à l'assistance humanitaire. Il n'y a pas de plaintes ou de feedback non valides ou non recevables. Chaque message doit être analysé, et même si aucun acteur ne peut y apporter de réponse, il faut que la personne ayant reçu le message soit notifiée de sa réception afin de conserver la confiance dans le système.
- Les équipes terrains des agences humanitaires peuvent aussi considérer ces mécanismes comme des opportunités pour améliorer continuellement leurs programmes. Une communication interne peut aider à passer d'une perception d'un outil de surveillance comme d'un outil favorisant la performance. Les feedbacks sont aussi très souvent des remerciements positifs, encourageant ainsi les équipes et leurs performances.
- La distribution d'assistance monétaire par le biais du téléphone via argent mobile permet aussi aux agences humanitaires d'utiliser le téléphone comme outil de communication et de suivi avec les bénéficiaires, principalement les femmes, et aussi de monitoring, pour l'opération cash mais aussi pour d'autres types de suivis, tel que le suivi protection. Le téléphone peut aussi être utilisé pour l'envoi de communication de masse, par exemple pour la prévention de certaines maladies, ou bien des conseils nutritionnels ou éducatifs. Enfin, d'autres agences souhaitant soutenir ces même ménages dans une phase ultérieure peuvent utiliser le même téléphone pour transférer de l'argent.

6 : FAVORISER L'INDÉPENDANCE DES BÉNÉFICIAIRES ET L'INCLUSION FINANCIÈRE, EN PARTICULIER RENFORCER LA CAPACITÉ ET LA CONFIANCE DES BÉNÉFICIAIRES À UTILISER L'ASSISTANCE DE MANIÈRE SÛRE ET INDÉPENDANTE.

- Sans soutien spécifique, les bénéficiaires peuvent se limiter à utiliser le compte d'argent mobile et le téléphone exclusivement pour recevoir l'assistance, de manière très encadrée. Ainsi, ils ne profiteraient pas des autres avantages liés au téléphone. Afin de s'assurer que les personnes recevant l'assistance monétaire bénéficient de tous les avantages liés à ces nouvelles technologies, il faut renforcer leur capacité et leur confiance à les utiliser de manière libre et autonome, quand elles le souhaitent. Par exemple, les bénéficiaires dans des lieux définis (centre de transit, camps de réfugiés, distribution organisée, etc.) pourraient être accompagnés d'un coach pour leur premier retrait sur site : les coachs peuvent ainsi répondre à leurs questions en cas d'incompréhensions. Les agences doivent former les bénéficiaires sur les fonctionnalités de leur téléphone, telle que la radio, la lampe de poche pouvant servir à la sécurité et bien sur la possibilité de passer des appels téléphoniques qui peut être un élément clé de protection.
- De la même manière, sans sensibilisation spécifique, les bénéficiaires ont tendance à vouloir retirer l'intégralité de leur somme en cash physique. Les acteurs humanitaires peuvent favoriser leur autonomie en leur présentant les avantages et les inconvénients liés au retrait total vis-à-vis du retrait partiel à leur convenance.
- Les acteurs humanitaires peuvent finalement encourager le développement d'un écosystème digital en soutenant les marchands acceptant d'être payés en monnaie électronique.



PROCHAINES ÉTAPES:



1.

Le PAM et le HCR bénéficient de la présence d'un expert sur site pendant 6 semaines additionnelles afin de mettre en œuvre le plan d'action dérivé de la mission. Le focus de son travail visera à s'assurer avec les équipes terrain de la mise en place de mesures de prévention des risques d'abus de pouvoir dans le pilote d'assistance humanitaire en cash par téléphonie mobile pour les retournés. Il soutiendra aussi d'autres programmes de distribution en espèce, afin d'atténuer les risques d'abus de pouvoir identifiés par les nombreux partenaires présents à l'atelier de travail du 20 Septembre 2019. Les supports et outils développés seront présentés au cash working group du Burundi pour en assurer la diffusion, et une formation sera offerte aux partenaires de mise en œuvre.



2.

Ces leçons apprises et les outils développés dans le cadre de cette mission seront aussi intégrés à la boîte à outils globale du projet, mettant à disposition des fournisseurs de services financiers, des acteurs humanitaires et des autorités de réglementation des supports afin que les risques d'abus de pouvoir soient systématiquement atténués dans l'assistance humanitaire en cash.



POUR EN SAVOIR PLUS

Pour plus d'information, rendez-vous sur la page internet du projet: <https://bit.ly/31lsume>

Vous pouvez aussi écrire à la coordinatrice du projet PAM-UNHCR Astrid de Valon astrid.devalon@wfp.org

