

L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES PAR LES GOUVERNEMENTS

Tendances, caractéristiques et
conséquences potentielles pour les
acteurs humanitaires lors
d'interventions en situation d'urgence

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	3
ACRONYMES	3
INTRODUCTION	4
PARTIE 1 : ANALYSE DU CONTEXTE	6
PARTIE 2 : À PROPOS DE L'ADOPTION DES PTM PAR LES GOUVERNEMENTS	10
PARTIE 3 : CONSÉQUENCES POTENTIELLES SUR LE RÔLE FUTUR DES ACTEURS HUMANITAIRES INTERNATIONAUX – DIFFICULTÉS ET OPPORTUNITÉS	22
PARTIE 4 : PERSPECTIVES D'AVENIR	28
ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE	31
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES	32
ANNEXE 3 : ÉTUDE DE CAS – L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES PAR LE PAKISTAN EN RÉPONSE AUX INONDATIONS DE 2010	34
ANNEXE 4 : L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES PAR LES ÉTATS-UNIS LORS D'INTERVENTIONS EN SITUATION DE CATASTROPHE	39
FIGURES	
Figure 1 : Premier niveau d'aide humanitaire internationale par type de bailleur de fonds, 2007–2011	9
ENCADRÉS	
Encadré 1 : Pourquoi le Gouvernement a choisi les transferts monétaires	35
Encadré 2 : Pourquoi le Gouvernement a-t-il restreint les programmes de transfert monétaire des ONG internationales ?	37
Encadré 3 : Perspectives d'avenir – liens avec le programme de protection sociale BISP	38

LIENS DANS CE DOCUMENT

En cliquant sur chaque lien apparaissant en bleu, vous serez redirigé vers une page web. La table des matières vous renvoie à chaque page. À tout moment dans le document, veuillez cliquer sur le « C » en haut à gauche de votre écran pour revenir à la table des matières.



REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par Lucy Pearson, Emma Jowett et Simon Bayley.

Le Humanitarian Futures Programme, du King's College à Londres, tient à remercier le Cash Learning Partnership, le ministère britannique du Développement international et l'Office humanitaire de la Commission européenne (ECHO), pour lui avoir permis de procéder à cette analyse spéculative sur l'avenir des programmes de transfert monétaire. Le Humanitarian Futures Programme souhaite également remercier l'ensemble des conseillers et spécialistes externes, cités à la fin de ce rapport, ayant contribué à cette initiative.

Le projet « Les programmes de transfert monétaire sont-ils prêts pour l'avenir ? » a été dirigé par Joanne Burke et Lucy Pearson du Humanitarian Futures Programme. Simon Bayley, Emma Jowett, Justin Armstrong et le Dr Randolph Kent ont contribué aux recherches principales et à la rédaction des rapports du projet. Ces rapports ont été édités par Sophie Evans et Charlotte Crabtree.

L'aide humanitaire apportée par l'Union européenne finance des opérations d'aide ciblant des victimes de catastrophes naturelles et de conflits en dehors de l'Union. Cette aide est fournie directement aux personnes dans le besoin, en toute impartialité, sans discrimination en matière d'ethnie, de religion, de sexe, d'âge, de nationalité ou d'affiliation politique.

Note : ce document a été élaboré avec le soutien financier de l'Union européenne et du ministère britannique du Développement international. Les idées qui y sont exprimées ne reflètent aucunement l'opinion officielle de l'une ou de l'autre partie ; ces dernières ne sont pas responsables de quelque utilisation que ce soit des informations contenues dans ce document.

ACRONYMES

CAD	Comité d'aide au développement
CaLP	Cash Learning Partnership
ECOSOC	Conseil économique et social
FEM	Forum économique mondial
HFP	Humanitarian Futures Programme
IASC	Comité permanent interorganisations
NU	Nations unies
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
PAM	Programme alimentaire mondial
PFR	Pays à faible revenu
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRS	Pays à revenu supérieur
PTM	Programmes de transfert monétaire
UNHCR	Agence des Nations unies pour les réfugiés
UNOCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies



INTRODUCTION

Le projet

Depuis le tsunami survenu dans l'océan Indien en 2004, l'utilisation des PTM par le secteur humanitaire comme modalité d'intervention dans des contextes d'urgence ou de relèvement précoce suite à un conflit ou une catastrophe naturelle a graduellement progressé. Ce projet de recherche, entrepris par le Humanitarian Futures Programme (HFP) en partenariat avec le Cash Learning Partnership (CaLP), se base sur cette dynamique. Il se fonde sur diverses interprétations de cet environnement humanitaire changeant pour présenter une analyse de ce que pourraient représenter les PTM à l'horizon 2025 et évaluer dans quelle mesure ces programmes et les acteurs impliqués sont *prêts* à ces évolutions. Les résultats et conclusions du projet doivent servir de base à la mise en place d'un plan d'action, conçu par le CaLP avec le soutien d'un groupe ad hoc de spécialistes.

La première phase de ce projet de recherche analyse les facteurs de changement susceptibles d'affecter les interventions humanitaires et les tendances en matière de PTM. Ces facteurs comprennent : a) l'institutionnalisation des transferts monétaires ; b) les nouveaux acteurs, partenariats et relations ; c) l'adoption croissante des PTM par les gouvernements nationaux et l'ampleur grandissante du rôle de ces derniers ; et d) l'innovation et les nouvelles technologies. Ces facteurs ont été présentés et discutés lors d'une réunion sur l'analyse des tendances¹. La seconde phase du projet étudie l'implication de ces facteurs transformatifs sur les PTM. Quatre thèmes clé pour l'avenir des PTM ont été identifiés, suite à une consultation avec les acteurs des PTM et une revue des travaux de recherche existants. Ces thèmes sont les suivants : a) les liens potentiels entre les mécanismes de protection sociale et les interventions en situation d'urgence ; b) les mécanismes de coordination et les PTM ; c) l'avenir du financement des PTM ; d) l'utilisation des transferts monétaires par les gouvernements qui interviennent lors de situations d'urgence. Ce dernier thème est l'objet du présent document. Un rapport global fait la synthèse des résultats de la phase 1 et des quatre thèmes de la phase 2, présentant un tableau des PTM dans cet environnement humanitaire en rapide évolution.

Le présent rapport

Se pencher sur l'adoption des PTM par les gouvernements nationaux lors d'interventions d'urgence permet d'approfondir l'analyse de certains facteurs de changements identifiés lors de la phase 1 du projet. Cet approfondissement porte, entre autres, sur la souveraineté nationale, l'intérêt central des États quant aux crises et la nature politique de ces dernières. Cela permet aussi d'étudier l'accent mis par les États sur l'utilisation des systèmes nationaux d'intervention en réponse aux crises. Ces systèmes nationaux utilisent de façon croissante les PTM pour mettre en œuvre leurs interventions. Cela permet enfin de se pencher sur les attentes gouvernementales quant au rôle des acteurs humanitaires internationaux² dans ce processus. Ce rapport est également l'occasion de contribuer à la réflexion plus large, dégagée lors de la réunion sur l'analyse des tendances, quant à la contribution des PTM à l'objectif global d'efficacité, de réduction des risques et du renforcement de la résilience. La contribution des PTM à ces objectifs fut par exemple soulevée lors du débat sur l'intégration des PTM d'urgence au sein de systèmes de protection sociale étatiques existants.

Le présent rapport se fonde sur deux hypothèses principales. La première : d'ici 2025, les gouvernements des pays à revenu intermédiaire et faible se préoccupent de plus en plus de maintenir leur contrôle sur les crises humanitaires et seront par conséquent, plus enclins à affirmer leur autorité sur les programmes humanitaires et à concevoir ou utiliser leurs propres systèmes nationaux ou régionaux d'intervention en cas de catastrophe. La seconde : les gouvernements, tout comme les acteurs humanitaires internationaux auront tendance à se tourner de plus en plus vers les PTM, ce qui aura des conséquences, notamment sur : les pays dans lesquels ces transferts sont utilisés, les difficultés principales rencontrées par les futurs programmes et, avant tout, le rôle que devront assumer les acteurs humanitaires internationaux.

¹ Voir *Compte-rendu de la réunion sur l'analyse des tendances* : <http://www.cashlearning.org/downloads/Report-from-the-Trend-Analysis-Meeting.pdf>

² Ce rapport a recours au terme « acteurs humanitaires internationaux » pour désigner les ONG internationales ou non, les agences onusiennes et les gouvernements bailleurs.



En se basant sur ces hypothèses, quatre questions de recherche orientent cette étude :

1. Quels changements observe-t-on dans l'attitude du gouvernement à l'égard des crises et des acteurs humanitaires ?
2. En étudiant les récentes interventions gouvernementales en réponse à des catastrophes, que ressort-il en terme de : a) l'affirmation de sa souveraineté par le gouvernement ; b) les schémas d'intervention gouvernementale en cas de catastrophe et les transferts monétaires en tant que modalité d'intervention émergente ; c) les principales caractéristiques des PTM utilisés par le gouvernement lors d'interventions en situation d'urgence ; d) le rôle changeant des acteurs humanitaires internationaux ; et e) les tensions/difficultés et les opportunités liées à ce changement de rôle ?
3. L'utilisation des transferts monétaires par les gouvernements des pays à revenu intermédiaire et faible en situation d'urgence est-elle croissante ? Si oui, comment évolue-t-elle et qu'est-ce que cela implique en terme de rôle des acteurs humanitaires internationaux dans l'avenir ?
4. Quelles activités les acteurs humanitaires internationaux doivent-ils mettre en œuvre pour être prêts aux changements probables du secteur et pour mieux interagir avec les gouvernements d'ici à 2025 ? Ces activités peuvent couvrir, par exemple, le renforcement des capacités gouvernementales existantes.

La partie 1 du présent document : « *analyse du contexte* » détaille les tendances observées au niveau : a) de l'affirmation croissante de la souveraineté nationale par l'État, y compris en situation de catastrophe ; b) de l'influence qui s'en suit sur les perceptions gouvernementales au sujet de l'aide internationale et des acteurs humanitaires ; c) de l'émergence du recours aux transferts monétaires par les gouvernements pour répondre aux catastrophes. La partie 2 : « *à propos de l'adoption des PTM par les gouvernements* » précise les caractéristiques des PTM gouvernementaux à travers l'étude d'exemples choisis portant sur des pays à revenu intermédiaire et faible. Le but est de formuler ainsi une analyse plus poussée dans la partie 3. La partie 3 : « *conséquences potentielles du rôle futur des acteurs humanitaires internationaux – difficultés et opportunités* », examine les effets sur les acteurs internationaux de l'adoption croissante des PTM par les gouvernements. Cette analyse s'appuie sur les études de cas de la partie 2 et sur une série d'entretiens menés tout au long du projet de recherche avec des informateurs clés. Pour finir, la partie 4 : « *perspectives d'avenir* » résume les difficultés actuelles et futures, ainsi que les opportunités pour les acteurs humanitaires internationaux face à l'adoption croissante des PTM par les gouvernements en situation d'urgence. Cette dernière partie se termine par une série de recommandations adressées aux acteurs humanitaires internationaux afin qu'ils soient mieux préparés à l'avenir, dans un contexte d'utilisation croissante des PTM par les États. Ces recommandations se fondent sur des hypothèses tirées des recherches et opinions sollicitées à l'occasion de la rédaction de ce rapport.

Les gouvernements ne se ressemblant pas, l'applicabilité des résultats du présent rapport peut varier suivant le contexte économique, politique et démographique propre au pays en question. Cette recherche ne prétend pas non plus présenter un scénario standard de l'usage possible par les gouvernements des PTM en situation d'urgence. Enfin ce rapport n'étudie pas les pré-requis nécessaires au fonctionnement d'une intervention de ce genre.

Huit jours ont été consacrés à cette recherche, qui s'est appuyée sur une revue documentaires et des entretiens avec des informateurs clés (représentants d'un nombre restreint de bailleurs de fonds, d'agences onusiennes, de gouvernements, d'ONG et du secteur privé³). La présente étude expose donc les problématiques sur lesquelles, selon les auteurs, les acteurs humanitaires internationaux devront se pencher en priorité d'ici à 2025 ; cette étude ne revêt pas un caractère final ou exhaustif. Il convient donc de noter que les résultats présentent un point de vue parmi d'autres, quant à la forme que pourrait prendre l'adoption par les gouvernements des PTM en situation d'urgence. Ce point de vue aurait pu être différent si une plus longue série d'entretiens ou de recherches avaient été menées.

³ Pour une liste des informateurs clés, veuillez consulter l'annexe 2 de ce rapport.



PARTIE I : ANALYSE DU CONTEXTE

Une politisation croissante des crises et l'affirmation de la souveraineté nationale

Selon les conventions internationales et la plupart des législations nationales, l'État est le premier responsable de la protection de sa population et intervient en cas de catastrophe humanitaire⁴. En temps de crise cependant, les gouvernements ne pouvant assurer la couverture des besoins de leurs populations, peuvent faire appel à l'aide humanitaire internationale. Cette aide humanitaire est susceptible de remettre en cause la souveraineté nationale des États⁵. Cette remise en cause a pris une ampleur particulière ces dernières années avec la généralisation du discours humanitaire « protectionniste » qui accompagnait, d'une part, la montée en puissance des ONG internationales et de la société civile ainsi que les tribunaux pénaux internationaux, et d'autre part, le renforcement des missions multilatérales de maintien de la paix lancées dans les années 1990.

La « guerre contre le terrorisme », en particulier, a changé la perception de la communauté internationale au sujet de certains conflits internes devenus aux yeux de cette même communauté internationale des menaces externes voire même des menaces mondiales (dans ce cas précis, la radicalisation des acteurs). Cela a accru l'ampleur de l'autorité de l'État sur les crises quasiment du jour au lendemain. Dans le monde de l'après 11 septembre, les États sont non seulement tenus de s'abstenir d'initier des conflits internationaux mais ils sont également tenus de veiller à « la sécurité et à la stabilité internationales⁶ ». Des opérations comme « Enduring Freedom » en Afghanistan, montre que, même sans mandat de la part de la communauté internationale, si un État n'est pas en mesure de juguler une crise interne pouvant apparaître menaçante en externe, une intervention sur son territoire peut être lancée, remettant donc en cause sa souveraineté nationale⁷. Dans le cadre de la préservation de la primauté étatique lors des interventions en temps de crise, on se préoccupe de plus en plus de répondre à une nouvelle norme internationalisée qui empiète directement sur ce domaine, dans lequel le gouvernement disposait auparavant d'une souveraineté absolue.

L'entrave à la souveraineté étatique que constitue cette évolution du programme humanitaire se résume également par le concept de l'« État fragile ». Celui-ci véhicule généralement l'idée selon laquelle un État peut ne pas vouloir ou pouvoir fournir de services, même les plus essentiels, à sa population. Par un degré de fragilité qui peut menacer à la fois la population nationale et la communauté internationale, un État fragile pourrait aussi invoquer une intervention internationale qui ébranlerait la souveraineté étatique. Cela est d'autant plus vrai que les interventions externes mises en œuvre dans des États fragiles comprennent souvent des approches envers la stabilisation qui s'appuient sur « l'ensemble du gouvernement » ou « l'ensemble de la société », et qui englobent, entre autres, des questions politiques, économiques et sécuritaires⁸.

En effet, les approches vis-à-vis des États fragiles reflètent une préoccupation assez récente présente chez les acteurs humanitaires internationaux, celle d'apporter plus que de simples solutions à court terme. Beaucoup de ces acteurs se soucient désormais de problèmes aux causes profondes qui étaient auparavant des questions internes traitées par les États et les organisations de développement, telles que des programmes tournés vers la gouvernance et les moyens de subsistance ; ils portent également de plus en plus leur attention sur des activités de protection des civils et du personnel humanitaire. On peut également compter sur une plus large reconnaissance de la doctrine « responsabilité de protéger » (R2P) et des tribunaux pénaux internationaux, en tant qu'initiatives qui remettent en cause la notion selon laquelle la souveraineté protège les gouvernements et leurs dirigeants des interventions étrangères par lesquelles leur population est soumise à de graves

⁴ Résolution 46/182 des Nations unies Cadre d'action de Hyogo 2005–2015

⁵ Khan et Cunningham 2013, p. S146

⁶ Collinson et Elhawary 2012, p. 14

⁷ On peut affirmer que l'Afghanistan a établi un précédent jurisprudentiel pour ce type d'intervention étrangère. Toutefois, comme le suggèrent les actions menées en Libye et l'hésitation internationale concernant la Syrie, qui en a découlé, il se peut que la propension à engager de telles actions a quelque peu diminué, vu les craintes des principaux acteurs mondiaux quant aux effets d'un changement de régime et des sensibilités spécifiques à leur propre contexte national.

⁸ Khan et Cunningham 2013, p. S143



incompétences ou à une négligence de la part de l'État. Beaucoup d'encre a coulé au sujet de la dégradation de la souveraineté par les obligations de l'État envers les droits humains internationaux qui, en révolutionnant les lois et le système international, « fournissent des raisons juridiques et morales pour passer outre les droits souverains des États⁹ ».

Au-delà des possibilités croissantes en matière de positionnement des acteurs humanitaires entre les États et les citoyens, ces dix dernières années, plusieurs facteurs contextuels ont accentué la mise en avant sur la scène extérieure des questions auparavant purement internes. L'un de ces facteurs est la hausse du nombre de déplacés internes par rapport aux réfugiés. Ce nombre croît de façon régulière depuis 1997. Depuis un rapport de l'UNHCR de 2006 soulignant l'étendue du phénomène¹⁰, les acteurs humanitaires internationaux ont déplacé leur attention des problématiques transnationales qui affectent les réfugiés vers les politiques nationales susceptibles de se placer au cœur de ces déplacements internes croissants. Les nouvelles technologies ont également transformé l'empreinte de l'État sur la gestion des crises. En assurant une transmission des informations de terrain en temps réel, les technologies de l'information et de la communication ainsi que les réseaux sociaux ont modifié la « transparence » des crises et remettent davantage en cause la compétence exclusive des États à contrôler les situations d'urgence. Comme l'atteste une récente expérience vécue par la Chine¹¹, il est devenu de plus en plus difficile, dans un contexte où le contrôle de l'État sur la censure des médias est en recul, de résister aux appels sollicitant une action humanitaire qu'il émane de la population du pays en question ou de la société civile internationale.

En résumé, ces transformations ont donné aux acteurs humanitaires un accès plus direct à ceux qu'ils estiment être en devoir d'aider et ont renforcé le plaidoyer humanitariste en faveur d'une implication plus forte des citoyens sur des questions que les conceptions étatiques traditionnelles considèrent comme faisant partie de l'apanage régalien. Cette évolution impulsée par les acteurs humanitaires et qui se produit en parallèle de l'accroissement des ressources disponibles, n'est clairement pas compatible avec les intérêts de nombreux gouvernements. Bon nombre d'États conservent une conception rigide de la souveraineté nationale telle qu'énoncée dans la Charte des Nations unies et fondée sur l'intégrité du territoire national et la non-ingérence dans les affaires internes.

Vu la nature des relations entre États et acteurs humanitaires, même dans les crises les moins complexes (qui, on le reconnaît largement, ont dégénéré en conséquence), ces premiers ont pris des mesures afin de renverser la situation au détriment des pratiques souvent inefficaces et imparfaites de la machine humanitaire. En effet, bien que le discours des partenariats et du renforcement des capacités locales ait pu se transformer en des orientations de principe centrales pour beaucoup d'acteurs humanitaires contemporains, le modèle d'interventions humanitaires menées (et pourvues en ressources humaines) par l'Occident domine toujours ; et les acteurs traditionnels luttent encore pour le modifier. Même lorsqu'il contourne l'État pour se charger directement des populations affectées, ce modèle échoue malgré tout à intégrer leur opinion de façon adéquate¹⁴.

La gestion étatique des interventions humanitaires internationales

L'expansion opérationnelle et conceptuelle des acteurs humanitaires internationaux telles que décrites ci-dessus a rendu les gouvernements nationaux plus critiques vis à vis de ces derniers. De nombreux États affectés par une crise sont devenus moins enclins à conférer aux organisations humanitaires internationales la liberté à laquelle elles s'étaient habituées. Les États réaffirment de plus en plus leur droit souverain afin de ne pas être perçus

⁹ Shen, 2000, p. 435 Voir aussi : Aceves, 2002, p. 265 ; Kearns, 2001, p.522 ; Lyons et Mayall, 2003, p.9.

¹⁰ UNHCR, 2006

¹¹ *What has China's Earthquake done to its Internet?* [en ligne]. Chinese Internet Research Conference, Hong Kong, 13 juin 2008.
Disponible sur : <http://www.slideshare.net/PewInternet/what-has-chinas-earthquake-done-to-its-internet?type=powerpoint>.

¹² Khan et Cunningham, 2013 ; del Valle et Healy, 2013

¹³ Bernard, 2013

¹⁴ ALNAP, 2012



comme inefficaces, ou pour remettre en cause les motivations de l'aide internationale et ses conséquences sur les politiques nationales¹⁵. L'importance politique des crises pour les gouvernements se révèlent clairement à travers les difficultés d'accès des organisations humanitaires aux territoires d'États autoritaires, comme au Myanmar ou au Turkménistan¹⁶, ou dans des situations de conflit et d'insécurité, comme dans le cas du tremblement de terre au Balouchistan, au Pakistan¹⁷. Néanmoins, cette tendance étant bien documentée, on peut également observer ces sensibilités dans des États de tout type et dans différents contextes.

Dans les pays à revenu supérieur, l'acceptation des propositions d'aide internationales est, depuis quelque temps, soumise à une stricte sélection. Cela reflète les efforts des gouvernements à s'assurer que le rôle de l'aide humanitaire étrangère consiste en priorité à renforcer les capacités institutionnelles. Les enseignements tirés des principales catastrophes ayant frappé les États-Unis depuis le début du siècle témoignent de cette pratique. C'est notamment le cas de l'ouragan Katrina, suite auquel le Gouvernement a mis au point des procédures élaborées pour communiquer les besoins d'urgence de la population aux acteurs externes, pour demander une aide internationale spécifique à la situation, ainsi que pour étudier les propositions d'aide étrangère de façon diplomatiquement adéquate et en temps opportun, en renfort des mesures d'intervention de l'État¹⁸. Bien que la marée noire de Deepwater Horizon ait démontré qu'il y a encore beaucoup à faire afin d'améliorer l'utilisation de l'aide externe aux États-Unis¹⁹, le cadre de travail post Katrina a placé le Gouvernement en position d'acteur dominant à la fois en termes d'interventions humanitaires et de canalisation de l'aide internationale pour ce type d'action.

Ce système international changeant, dans lequel les pays à revenu intermédiaire exploitent de plus en plus leurs forces économiques et politiques croissantes pour contrer l'influence de leurs pairs, a contribué à l'affirmation plus large du rôle du gouvernement dans l'aide humanitaire et le relèvement²⁰. Les pays à revenu intermédiaire renforcent leurs prérogatives dans l'identification des besoins prioritaires en situation d'urgence alors qu'auparavant ils auraient pu être contrés dans cette identification par les nations développées et les ONG internationales à prédominance occidentale. Les exemples se multiplient d'États prenant un part de responsabilité grandissante dans le financement et la coordination des opérations de secours ou coordonnant les interventions d'urgence se déroulant sur leur sol. Au lendemain du tsunami de 2004 la Thaïlande a affirmé ne pas nécessiter d'aide financière étrangère²¹; suite au tremblement de terre de 2010, le Chili a déclaré que « le Gouvernement a[va]it le contrôle absolu » de son intervention d'urgence²²; l'Inde, décline de façon répétée les propositions d'aide internationales, compte tenu de ses capacités croissantes à intervenir en situation d'urgence et de relèvement précoce²³.

Cette implication plus forte des États dans le domaine des interventions d'urgence est en partie due à des capacités nationales accrues, comme dans les cas du Chili, de la Thaïlande et de l'Inde, présentés ci-dessus. Ce renforcement des capacités nationales n'est pas cependant pas le seul facteur à prendre en compte. Le refus ou la gestion minutieuse des propositions d'aide extérieure tout comme le refus de déclarer un état de catastrophe qui permettrait l'intervention internationale doivent aussi être connecté à des considérations diplomatiques comme l'instauration d'une capacité d'action individuelle plus importante, l'obtention d'une reconnaissance mondiale et le souhait de renforcer les systèmes nationaux d'intervention en cas de catastrophe.

¹⁵ ALNAP, 2010, pp. 22

¹⁶ Voir, par exemple : del Valle et Healy, 2013 Voir aussi : Associated Press. Burma Junta Hands out Aid Boxes with Generals' Names [en ligne], 5 octobre 2008. Disponible sur : http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2008-05-10-burma-aid_N.htm. [consulté le 28 octobre 2013]

¹⁷ Suite au récent tremblement de terre d'octobre 2013 survenu dans le Balouchistan, au Pakistan, l'État n'a émis aucune autorisation d'activité aux acteurs humanitaires. D'aucuns affirment que cela est dû à la crainte qu'une implication externe mettrait en exergue des problèmes liés à l'ordre public dans cette province instable. Pour plus d'informations, consultez : Ghumman, 2013

¹⁸ Département d'État des États-Unis, 2013

¹⁹ Baker McNeill et al., 2011

²⁰ Ferris, 2011 ; Kent, 2011, p.952

²¹ Scheper, 2006

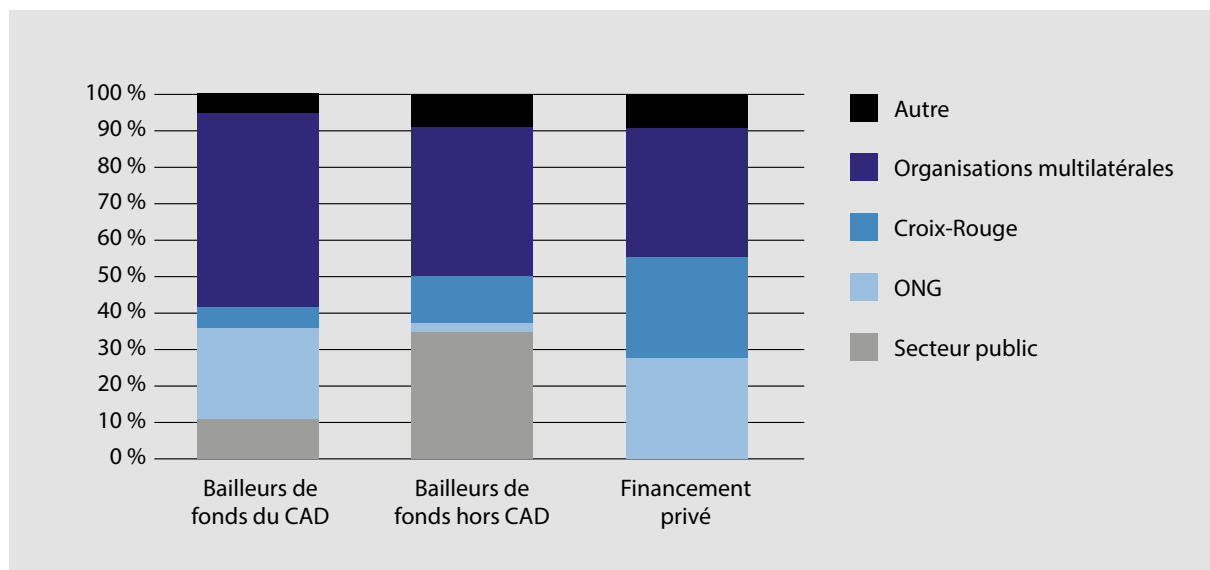
²² Why Chile is not Accepting International Assistance, Huffington Post [en ligne], 15 mars 2010. Disponible sur : http://www.huffingtonpost.com/sandra-schimmelpfennig/why-chile-is-not-acceptin_b_499480.html

²³ Govt Refuses Foreign Aid to Fight Disaster, The Times of India [en ligne], 28 décembre 2004. Disponible sur : http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2004-12-28/india/27162526_1_foreign-aid-fight-disaster-relief-fund

En effet, les États en développement ont été perçus comme ne souhaitant pas adhérer à des normes qu'ils peuvent considérer comme des vestiges de l'ère coloniale²⁴. Il convient aussi de remarquer que la mise en œuvre d'actions efficaces d'aide humanitaire et de relèvement à l'échelle nationale peut malheureusement encourager à cultiver la fierté nationale. Cette observation est certainement importante lorsque l'on s'adresse à des États qui cherchent à renforcer leur unité nationale, à ceux dont le gouvernement est récent ou faiblement ancré, ou à ceux qui ont été colonisés par le passé.

La proportion du financement réaffectée par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) et par les non-membres vers les secteurs publics étrangers est sans doute révélatrice des arguments présentés ci-dessus. Comme le montre le graphique ci-dessous, les bailleurs de fonds non membres du CAD ont beaucoup plus tendance à faire des dons à des organisations du secteur public (y compris à d'autres gouvernements) que les bailleurs membres, et ils sont bien moins enclins à faire des dons au profit d'ONG et d'organisations multilatérales. Cette tendance peut être en partie due au fait que les bailleurs de fonds non membres du CAD ne sont pas en phase avec les systèmes de financement humanitaires internationaux, étant donné leur expérience limitée dans les interventions humanitaires internationales.

FIGURE I: PREMIER NIVEAU D'AIDE HUMANITAIRE INTERNATIONALE PAR TYPE DE BAILLEUR DE FONDS, 2007–2011 ²⁵



Les capacités institutionnelles limitées des pays à faible revenu peuvent sans aucun doute porter préjudice à une affirmation absolue de leur contrôle sur les actions d'intervention face à une crise. Cela dit, on observe quelques exemples de ce contrôle. Le Gouvernement bangladais a ainsi défendu sa décision de rejet de l'aide étrangère au lendemain du récent effondrement d'une usine à Dhaka. Il a déclaré que non seulement les autorités étaient sûres de pouvoir gérer cette situation d'urgence mais aussi que les acteurs externes n'avaient pas fourni l'équipement demandé par le Gouvernement pour l'intervention nationale²⁶. En 2008, après le passage du cyclone Nargis, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) a géré les propositions d'aide internationales faites au Myanmar, régime politique pourtant particulièrement sensible aux interférences

²⁴ Voir par exemple : Khan et Cunningham, 2013

²⁵ Source : Global Humanitarian Assistance (GHA), 2013, p. 63

²⁶ Bangladesh Defends Rejection of Foreign Aid for Collapse, BBC News [en ligne], 30 avril 2013. Disponible sur : <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-22347672>. [consulté le 12 novembre 2013]



externes. Cela laisse entrevoir un possible rôle futur des organisations régionales qui pourraient contribuer à contrebalancer les contraintes liées aux capacités de leurs membres aux revenus les plus faibles²⁷.

Les États affirment leur souveraineté nationale même en temps de crise, de ce fait ils attendent des acteurs humanitaires internationaux qu'ils respectent leur autorité et qu'ils soutiennent leurs programmes d'intervention d'urgence et de relèvement²⁸. De nombreux gouvernements de pays à revenu intermédiaire cherchent par cette initiative, qui peut être comparée à celle des pays à revenu élevé, à développer leurs propres systèmes d'intervention face aux crises. En parallèle les PTM sont de plus en plus reconnus comme un complément ou une alternative à de l'aide en nature dans le domaine de la sécurité alimentaire, des l'abri ou des moyens de subsistance. De ce fait de plus en plus d'États cherchent à recevoir un appui sous forme de PTM plutôt qu'en nature pour renforcer les systèmes de réponse nationale. Malgré certaines résistances²⁹ et des contraintes liées aux capacités pouvant restreindre l'aptitude de l'État à mobiliser des dispositifs ponctuels ou structurés d'aide publique gouvernementale³⁰, les PTM apparaissent comme un outil que les États souhaitent de plus en plus utiliser lors des interventions en situation d'urgence³¹. Ce plébiscite est également favorisé par l'acceptation croissante au niveau global des PTM comme modalité légitime et efficace, ainsi que par l'innovation technologique dans les services financiers et les télécommunications.

PARTIE 2 : À PROPOS DE L'ADOPTION DES PTM PAR LES GOUVERNEMENTS

Les études de cas suivantes présente un instantané de quelques interventions gouvernementales récentes qui ont eu recours aux transferts monétaires ; ces études résumant certaines difficultés rencontrées et certains enseignements tirés. Le manque d'informations disponibles rend difficile la généralisation des enseignements et des recommandations tirés de ces exemples concrets. Il est cependant révélateur du peu d'attention que les acteurs humanitaires internationaux portent aux programmes qu'ils n'ont pas mis en œuvre directement.

Le recours aux transferts monétaires par le Sri Lanka suite au tsunami de 2004

Le montant des dédommagements promis par le Gouvernement pour les pertes individuelles consécutives au tsunami de 2004 dans l'océan Indien était bien en-dessous du coût de remplacement des bateaux, filets et autres biens personnels. Les autorités sri-lankaises ont proposé une formule d'aide sous forme de subventions en espèces, comme suit :

Catégorie	Aide	Détails
Familles qui ont perdu des proches, des actifs et des emplois	Subvention mensuelle en espèces, argent et ration alimentaire	50 USD (5 000 LKR) 3,75 USD (375 LKR)
Le logement a subi 40 % de dégâts ou plus	Subvention conditionnelle accordée en 4 versements	2 500 USD
Le logement a subi moins de 40 % de dégâts	Subvention conditionnelle accordée en 2 versements	1 000 USD ³²

²⁷ ANASE, 2013

²⁸ ALNAP, 2010

²⁹ Mowjee, 2013

³⁰ Bailey, 2013

³¹ Global Humanitarian Assistance (GHA), 2012

³² *Post-Tsunami Recovery: Issues and Challenges in Sri Lanka*. Sisira Jayasuriya, Paul Steele, et Dushni Weerakoon. Novembre 2005.



Difficultés et enseignements tirés

Fin juin 2005, le groupe de travail intitulé « Task Force for Rebuilding the Nation » (TAFREN) indiquait que la quasi totalité des 880 000 bénéficiaires éligibles recevaient la subvention monétaire (375 roupies sri-lankaises-3,75 dollars américains) et alimentaire alors même que des rapports indépendants ultérieurs précisent qu'en date du 10 février, seuls 30 % des personnes éligibles affectées par le tsunami avaient reçu une aide. Des fonctionnaires locaux ont, par ailleurs, été accusés d'apporter une aide uniquement à leurs sympathisants, dont certains n'étaient pas victimes du tsunami. Le Gouvernement sri-lankais a mis en place une « cellule spéciale des plaintes » afin que les citoyens puissent faire enregistrer leurs doléances. En outre, après les deux premiers versements, le ministère des Finances a ordonné aux secrétaires des différentes directions de modifier les listes de bénéficiaires éligibles et de réduire le nombre de familles recevant les subventions. Les critères d'éligibilité ont changé assez fréquemment, plusieurs circulaires ont été envoyées et l'ensemble des informations n'a pas été rendu publique. La plupart des familles affectées par le tsunami n'étaient pas au courant de l'ensemble des critères de sélection. Les circulaires du Gouvernement annonçant les critères révisés de ciblage semblaient très vagues et conféraient une grande marge de manœuvre aux fonctionnaires locaux ; elles ont entraîné de grandes variations d'interprétation et des retards, entre autres dans les procédures d'appel, qui ont renforcé la confusion, l'incertitude et la colère parmi les foyers touchés par le tsunami. En outre, la sélection des bénéficiaires pour les subventions de logement a engendré un mécontentement à certains endroits, à cause du manque de transparence.

La réduction de la subvention de 50 dollars américains allouée aux foyers affectés ainsi que les nouvelles règles d'éligibilité pour l'attribution des subventions paraissent être à la fois injustes et contre-productives quant à l'encouragement des foyers affectés à se lancer à nouveau dans des activités génératrices de revenus. Bien qu'il semble équitable de restreindre la portée de la subvention afin qu'elle cible les personnes se trouvant réellement dans le besoin, dans la pratique, le coût d'un ciblage aussi limité pourrait excéder ses avantages. Au moment d'évaluer les changements apportés à ce programme, il faut ainsi noter que même les foyers bénéficiant d'un revenu régulier après le tsunami ont subi une perte importante de richesse, en matière de biens et de possessions, et qu'ils étaient à court d'argent.

Au Sri Lanka la somme de 50 dollars américains (5 000 roupies sri-lankaises) par foyer est modeste, si on la rapporte au seuil de pauvreté du pays, qui était de 1 526 roupies par personne et par mois en mai 2004. L'échelle de la catastrophe, l'inflation des prix, les coûts liés à un ciblage restreint et la définition de nouvelles règles ont justifié la prolongation de la subvention et le recours à des critères de ciblage plus larges. L'arrêt de la subvention pour les personnes ayant un emploi a pénalisé non seulement ceux qui avaient conservé un ancien poste mais aussi (sans doute en premier lieu) ceux qui avaient réussi à décrocher un emploi normal après le tsunami. De plus, vu que des comptes bancaires avaient été ouverts pour verser la subvention en espèces, le système était extrêmement efficace par rapport aux coûts, en comparaison des coûts de transaction élevés de nombreux autres projets portant sur les moyens de subsistance en cas de tsunami, qui ont souvent entraîné 30 % de frais généraux administratifs. Effectivement, certaines personnes ont remis en cause les actions du Gouvernement sri-lankais engagées au moyen de « toute l'aide internationale externe consécutive à la catastrophe qu'il avait reçue ». En réalité, les communautés semblent placer leurs espoirs et leur confiance dans les actions des ONG³³.

L'augmentation des prix dans le domaine de la construction d'habitations mentionnée dans de nombreux comptes-rendus a rendu inadéquate le montant de la subvention gouvernementale pour la réparation et la reconstruction. La contribution communautaire a pu être plébiscitée afin que les familles couvrent une partie des coûts liés à la réparation et à la reconstruction de leurs logements, cela expose cependant les foyers les plus pauvres à un risque d'endettement.

³³ EERI. *Special Earthquake Report*. Mai 2005.



Le recours aux transferts monétaires par l'Inde suite au tsunami de 2004

Tout comme au Sri Lanka, le montant du dédommagement versé aux individus à la suite du tsunami de 2004 survenu dans l'océan Indien ne couvrait pas les dommages causés aux biens personnels. Au lendemain de la catastrophe, le Gouvernement du Tamil Nadu, le deuxième plus grand État du pays et gravement touché, a annoncé la mise en place d'une formule de transfert monétaire conditionnel comme suit :

Catégorie		Détails
Dédommagement aux familles des personnes décédées		2 000 USD (100 000 INR)
Rétablissement des moyens de subsistance	Remplacement de 10 000 filets maillants pour les bateaux à moteur	440 USD (20 000 INR)/pièce
	Remplacement de 20 000 filets maillants pour les bateaux à moteur	220 USD (10 000 INR)/pièce
	Réparation/reconstruction de 10 000 bateaux à moteur	330 USD (15 000 INR)/pièce
	Réparation/reconstruction de 10 000 bateaux en bois ³⁴	110 USD (5 000 INR)/pièce

Bien que l'aide humanitaire consécutive à la catastrophe apportée par le Gouvernement indien ait été insuffisante pour satisfaire les besoins communautaires à court et à long terme, ce processus a paru bien mieux coordonné et systématique qu'il ne l'a été au Sri Lanka. En Inde, presque toutes les communautés ont reçu une aide (une enveloppe « standard ») ; au Sri Lanka, les communautés ont très souvent affirmé qu'elles avaient reçu peu, voire pas du tout d'aide.

Difficultés et enseignements tirés

L'une des principales difficultés liées à la mise en œuvre de ce programme était le manque de données au sujet des bénéficiaires ciblés. Le Gouvernement avait arrêté l'enregistrement des pêcheurs en 1999, la liste officielle des personnes à dédommager avait donc besoin d'une mise à jour, or les autorités ne voulaient pas enregistrer ceux qui étaient devenus pêcheurs après 1999. Les conditions contradictoires de non-enregistrement et de paiement exclusivement dédié aux pêcheurs enregistrés ont causé un désaccord. Par ailleurs, le montant payé à ces derniers s'est révélé moins élevé que le montant promis.

L'exclusion ne s'est pas limitée aux pêcheurs. L'Inde est fortement marquée par l'exclusion de certaines populations sur la base de critères sociaux, ethniques, religieux, liés aux relations hommes-femmes et d'autres encore ; cette exclusion est souvent aggravée en situation de catastrophe³⁵. Il y a des nombreux exemples où des populations, des castes particulières, des groupes tribaux ou des femmes ont été exclus des projets d'aide et de réhabilitation. Les normes sociales traditionnelles au Tamil Nadu, empêchaient, par exemple, les foyers dont le chef était une femme de recevoir une aide ; les groupes appartenant à la caste des Dalits ont rapporté qu'ils n'avaient pas pu recevoir quoi que ce soit après la première période d'aide. Dans la région de Karaikal (dans le Territoire de Pondichéry), les travailleurs agricoles aussi bien hommes que femmes n'ont reçu aucune aide humanitaire gouvernementale suite au tsunami au motif qu'ils n'étaient ni des fermiers ni des pêcheurs. Cette situation, qui s'ajoutait aux inégalités de distribution de l'aide parmi les communautés de pêcheurs, soulève une question fondamentale quant à la manière dont les gouvernements gèrent les critères de ciblage

³⁴ *Response and Recovery in India after the December 2004 Great Sumatra Earthquake and Indian Ocean Tsunami*. Murty, C. V. R ; Jain, Sudhir K. ; Sheth, Alpa R. ; Jaiswal, Arvind ; et Dash, Suresh R.

³⁵ *Accountability Lessons From The Tsunami Response In India*. *Humanitarian Exchange Magazine*, décembre 2005, numéro 32. Sandhya Venkateswaran, CARE India.

de l'aide (qu'elle soit monétaire ou en nature)³⁶. Des situations d'exclusion moins évidentes ont aussi prévalu. Les critères initiaux de ciblage au Tamil Nadu se fondaient essentiellement sur la perte d'actifs physiques tels que des bateaux et ne reconnaissaient donc pas les pertes subies par des personnes telles que des vendeurs de poisson, dont les femmes forment une grande partie et dont les pertes n'étaient pas basées sur un actif physique central. Des directives et formules adéquates d'aide humanitaire et de réhabilitation doivent inclure tous ceux dont la vie a été affectée, qu'ils aient ou non subi une perte tangible.

Le recours aux transferts monétaires par le Bangladesh pour son intervention consécutive au cyclone Aila en 2009

Suite au cyclone Aila, le Gouvernement bangladais n'a pas émis d'appel international ni de demande officielle d'aide externe. À l'époque, le nombre assez faible de victimes, la nature localisée des zones touchées et les ressources disponibles pour l'aide humanitaire ont entraîné une action menée et pourvue en ressources principalement par le Gouvernement³⁷. Ce dernier a réagi face aux récentes situations d'urgence en apportant à la fois de l'argent et de la nourriture par le biais d'une aide gratuite, d'une aide à l'alimentation des groupes vulnérables et de travaux publics. On connaît peu de détails au sujet de ces programmes ou des interventions gouvernementales en général, mais le recours aux transferts monétaires tend à se justifier par l'étendue des dommages causés aux moyens de subsistance lors de certaines catastrophes et par les possibilités qu'offre cette modalité pour la reconstruction de ces moyens de subsistance par les bénéficiaires. Néanmoins, les chiffres associés au cyclone Aila montrent que les transferts monétaires représentent encore une partie réduite de l'intervention globale des autorités.

Type d'aide	Montant
Aide gratuite : 27 951 millions de tonnes de riz	12,15 millions USD (principalement 85,05 BDT)
Aide gratuite : argent	1,9 million USD (principalement 12,88 BDT)
Construction de logements	4,28 millions USD (principalement 30,02 BDT)
Total	18,33 millions USD (127,95 BDT) ³⁸

Difficultés et enseignements tirés

Les personnes interrogées pour une brève étude au sujet des choix entre l'aide monétaire et l'aide alimentaire ont affirmé que l'aide du Gouvernement est souvent répartie de manière très large, de sorte qu'un grand nombre de personnes reçoit une très faible quantité de nourriture ou d'argent. Par exemple, l'une des personnes interrogées a décrit les programmes alimentaire du Gouvernement comme consistant à « saupoudrer des ressources selon des critères arbitraires », entraînant un faible impact sur la sécurité alimentaire ou la nutrition des foyers. Cette problématique est a priori transposable à d'autres interventions gouvernementales ; en effet, on observe une réticence à cibler les bénéficiaires de l'aide, parce que le ciblage et donc l'exclusion de certaines personnes pourraient engendrer des problèmes politiques. Cela explique que les ressources de l'État soient souvent réparties de manière plus large mais moins concentrée que l'aide internationale.

Un des risques repose sur le fait que les bénéficiaires d'une aide gouvernementale, aussi négligeable soit-elle, risquent d'être exclus des autres programmes d'assistance³⁹. Une étude des interventions de l'État a permis de remarquer que l'absence de stratégie, politique ou loi sur la protection sociale à l'échelle nationale, associée

³⁶ EERI, 2005

³⁷ Rapport conjoint des Nations unies. Cyclone Aila Joint UN Multisector Assessment & Response Framework. 2010.

³⁸ *Research Report on a Comparative Study Of Disaster Risk Reduction and Post Disaster Livelihood Recovery Program in Japan and Bangladesh.* Dr Munir Chowdhury. Mars 2012.

³⁹ Harvey, 2010



au fait que 13 ministères du Gouvernement dirigent divers programmes de filet de protection sociale (basés à la fois sur des transferts monétaires et sur une aide alimentaire) signifient qu'il y a peu de regroupement, de coordination ou de similarités au niveau des interventions dans l'ensemble du pays. Cette étude a également indiqué que le ciblage doit se fonder sur une base de données fiable afin de garantir que les allocations versées par les programmes parviennent à des personnes véritablement affectées, et qu'il faut procéder au renforcement des capacités en vue d'assurer une gestion efficace des programmes à l'échelle locale.

Le recours aux transferts monétaires par le Pakistan suite aux inondations de 2010

En réaction aux graves inondations qui ont touché le Pakistan, les autorités ont lancé un programme d'intervention rapide via des transferts monétaires en septembre 2010 afin de soutenir les familles touchées. Le projet « Citizen's Damage Compensation Programme (CDCP) » a été coordonné par le Gouvernement fédéral (la direction du conseil des ministres au sein du Secrétariat du conseil des ministres) en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux, notamment les Provincial Disaster Management Agencies (PDMA) et la National Database Registration Authority (NADRA). Le NADRA est un organisme privé indépendant qui tient à jour une base de données des citoyens pakistanais et qui délivre les cartes d'identité nationales informatisées (« Computerised National Identity Cards » ou CNIC). Le programme de réponse aux inondations a été conçu en deux phases : la phase 1 comprenait une subvention en espèces initiale de 20 000 roupies pakistanaises (soit environ 230 dollars américains) versée à chaque famille éligible par le biais d'une carte de paiement (la « WATAN card »), pouvant être utilisée à des distributeurs automatiques et via des terminaux de point de vente. La phase 2 est toujours en cours (en mars 2014) ; elle consiste en deux versements de 20 000 roupies pakistanaises pour permettre aux personnes de reconstruire leur logement et de rétablir leurs moyens de subsistance.

Le Gouvernement a décidé de recourir aux transferts monétaires afin de couvrir les besoins variés des personnes affectées dans ce contexte particulièrement extrême. Par ailleurs, suite aux déclarations volontaires des bénéficiaires du dispositif pakistanais de protection sociale en 2009, le Gouvernement était certain que les bénéficiaires des subventions en espèces dépenseraient cet argent pour des biens essentiels. Le Gouvernement pakistanais a restreint les activités des ONG lors de la phase d'intervention et les organisations n'avaient pas l'autorisation de mettre en œuvre leurs propres programmes de transfert monétaire sans conditions. Cette restriction était liée à l'impression des autorités selon laquelle l'intervention des acteurs humanitaires internationaux face à l'insurrection des talibans en 2009 avait été mal coordonnée, entraînant ainsi un chevauchement des actions ainsi que l'exclusion de certains groupes de la population, notamment ceux situés dans des zones difficiles d'accès pour les IONG. Malgré tout, le Gouvernement a attribué un rôle à certains acteurs humanitaires internationaux dans la réponse aux inondations. Ainsi, il a demandé à l'UNHCR de mettre à profit ses compétences afin d'aider les services d'assistance sociale au niveau des districts à cibler les personnes les plus vulnérables des districts touchés par la catastrophe.

Étant donné l'étendue des inondations à travers le pays, le Gouvernement a décidé de fonder la phase 1 du programme sur un ciblage géographique dans la plupart des provinces. Les PDMA ont identifié les zones touchées par les inondations dans chaque province. La NADRA a ensuite défini le nombre de personnes résidant dans les zones touchées et elle a vérifié la liste des chefs de foyer à l'aide de la base de données d'enregistrement des cartes d'identité nationales informatisées (CNIC). Puis les banques commerciales et gouvernementales ont ensuite effectué les paiements via des cartes de débit (la « WATAN card ») distribuées aux bénéficiaires éligibles. Des bureaux d'enregistrement ont été installés dans les districts, avec des représentants de l'UNHCR, de la NADRA et des banques les uns à côté des autres, en vue d'accroître la vitesse d'enregistrement et d'émission de la « WATAN card ». Ce processus comprenait la vérification de l'identité par des données biométriques.

Difficultés et enseignements tirés

Même si la phase 1 a permis d'appuyer un grand nombre de foyers pauvres et vulnérables, certains ont été exclus du fait du ciblage géographique. Au cours de la phase 2, le ciblage s'appuie sur le « Benazir Income Support Programme » (BISP), le principal programme pakistanais de filet de protection sociale au plan national.



Lors de cette étape, on utilisera également des fiches d'évaluation de la pauvreté fondées sur une évaluation indirecte des ressources, qui identifieront les populations les plus vulnérables.

L'évaluation de la phase 1 du CDCP indiquent que les bénéficiaires potentiels étaient peu informés du projet gouvernemental. Cela est a priori du au retard dans le lancement d'une campagne d'information publique. Dans le cadre de la phase 2 du CDCP, les communications sont relayées, entre autres, grâce à l'assistance technique apportée à la NADRA.

Durant la première phase de l'intervention, il a fallu des mois pour identifier les bénéficiaires et vérifier les doubles entrées ou les entrées manquantes dans la base de données. Ces problèmes ont été imputés au fait que les districts utilisaient des systèmes électroniques pour leurs bases de données qui différaient des systèmes nationaux de la NADRA. On prépare désormais la standardisation des systèmes électroniques à l'échelle nationale et des districts, ainsi que l'augmentation de la rapidité générale de ces systèmes afin de réduire le temps nécessaire à l'identification des bénéficiaires à quelques jours au lieu de quelques mois.

Pour consulter l'étude de cas en entier, reportez-vous à l'annexe 2 de ce rapport.

Le recours aux transferts monétaires par les Philippines suite au typhon Haiyan en 2013

Depuis 2009 aux Philippines, l'utilisation des PTM par le Gouvernement ou les acteurs humanitaires internationaux en situations de crise a progressé. La perception des PTM et l'impact de ces derniers étaient positifs. Le contexte des Philippines est particulièrement propice à une utilisation efficace des PTM. Les facteurs qui y participent sont, entre autres, des infrastructures de marché bien intégrées et résistantes, ainsi qu'un secteur privé dynamique au sein duquel des mécanismes de distribution novateurs ont été testés. De plus, dans ce pays, les acteurs humanitaires internationaux et le gouvernement utilisent des transferts monétaires depuis longtemps, par le biais de programmes de protection sociale. Le ministère des Affaires sociales et du développement a élaboré et mis en œuvre le programme de protection sociale dit des « 4 P » (« Pantawid Pamilya Pilipino Program »), qui utilise des transferts monétaires conditionnels afin d'améliorer l'éducation et les soins de santé. Les 4P couvrent actuellement environ quatre millions de personnes, soit presque cinq pour cent de la population. La somme maximale que peut recevoir un foyer est de 1 400 pesos philippins (32 USD) ; elle est versée par la Land Bank of the Philippines, Philpost (la poste philippine) et G-cash REMIT, un prestataire de services de transfert d'argent via téléphone portable. Les Philippines disposent donc d'un Gouvernement enthousiaste, qui a une image positive du recours aux transferts monétaires en situation d'urgence et une expérience en la matière.

Lors de la récente intervention en réponse au typhon Haiyan, fin 2013, les autorités ont fait des transferts monétaires une modalité essentielle de l'aide et ce dès les premiers stades de leur stratégie d'intervention, à la fois dans le cadre de l'aide et du relèvement précoce. Cette utilisation à grande échelle des PTM en réponse au typhon Haiyan est sans précédent sur le plan de la rapidité de mise en œuvre et elle représente une évolution cruciale pour l'aide humanitaire aux Philippines. Elle souligne le fait que l'on considère de plus en plus les transferts monétaires comme un mécanisme de mise en œuvre standard des interventions gouvernementales en situation d'urgence. En outre, divers acteurs humanitaires internationaux ont discuté, avec le Gouvernement, des opportunités d'utilisation du programme national de protection sociale comme moyen de versement des transferts aux foyers affectés. À l'heure de la rédaction de ce rapport, le ministère des Affaires sociales et du développement et le PAM ont signé un accord établissant que ce dernier compléterait les sommes transférées par le programme des « 4 P », afin d'aider les personnes affectées à satisfaire leurs besoins liés à la sécurité alimentaire. Le ministère des affaires sociales a initié le processus de vérification et de mise à jour des listes du programme 4P afin d'évaluer les conditions de vie des bénéficiaires du 4P après le passage du cyclone et d'évaluer le nombre de personnes touchées qui ne bénéficient pas de l'aide du 4P. Le plan provisoire consiste à inclure les personnes touchées par le typhon mais non inscrites sur la liste du programme des « 4 P » en leur faisant bénéficier du programme de protection sociale pendant 6 à 12 mois, et en étudiant leur éligibilité au dispositif à plus long terme⁴⁰.

⁴⁰ Informations fournies par le point de contact du CaLP pour l'Asie.



Difficultés et enseignements tirés

- La coordination s'est révélée être indispensable à la réussite d'une intervention conjointe mise en œuvre par le Gouvernement et les acteurs humanitaires internationaux. Cette coordination concernait tous les domaines, de l'instauration d'indicateurs conjoints de suivi à la standardisation des sommes transférées en passant par l'échange d'informations sur les mécanismes de distribution.
- Le manque de communication entre les acteurs nationaux et municipaux a freiné la coordination du plan consistant à utiliser le programmes des « 4 P » pour l'intervention consécutive au typhon.
- Le système non informatisé du dispositif « 4 P » a entraîné des versements lents. En outre, à cause du manque de système d'identification aux Philippines, contrairement au cas du Pakistan, le suivi du programme était difficile.

Enseignements à retenir de tous les exemples cités

À cause du manque de documentation sur les interventions nationales des États, qu'elles soient monétaires ou en nature, il est difficile de conclure sur l'évolution de l'utilisation future des PTM par les gouvernements affectés lors des interventions en situation d'urgence. Les études de cas portant sur l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh et les Philippines n'apportent pas une vision globale de tout ce que font les gouvernements pour intervenir face aux situations d'urgence dans chacun de leurs pays respectifs ; c'est peut-être aussi la première conclusion à tirer de la présente étude. Malgré de nombreux comptes-rendus et évaluations (en premier lieu, le rapport de la Tsunami Evaluation Coalition) qui appellent le secteur humanitaire à placer les communautés affectées et les gouvernements au cœur des interventions, seule une faible proportion des rapports d'évaluation des interventions internationales intègrent une référence à la manière dont ont réagi les gouvernements, la société civile ou les communautés. Si la communauté internationale souhaite suivre le principe qui consiste à placer les communautés affectées au centre des interventions et à renforcer les capacités nationales en matière d'intervention, il est alors important de comprendre les pratiques actuelles. L'un des moyens de le faire est d'évaluer et de documenter ces pratiques.

Ces exemples confortent la première hypothèse formulée dans ce document, selon laquelle les pays à revenu intermédiaire, au même titre que ceux à faible revenu, deviennent plus sûrs d'eux en ce qui concerne la prise en charge des interventions en situation de catastrophe à l'échelle nationale. Contrairement aux autres situations de catastrophe à grande échelle, le Bangladesh n'a pas émis de demande officielle d'aide internationale suite au passage du cyclone Aila, et le Pakistan a restreint les activités des ONG internationales. Cette tendance se reflète aussi dans la récente mise en place d'agences nationales de gestion des catastrophes dans ces pays. Le National Disaster Management Authority (NDMA) a été créée en Inde en 2005, tout comme le Disaster Management Centre (DMC) au Sri Lanka. Le Bangladesh a créé son Department of Disaster Management (DDM) en 2012. Cette institutionnalisation par les gouvernements de la gestion des catastrophes est révélatrice de leur part d'une approche plus cohérente, stratégique et formelle à l'égard des interventions en situation d'urgence. Que peuvent nous enseigner ces exemples sur les conséquences potentielles de ce changement sur le recours aux PTM par les gouvernements, la seconde partie de l'hypothèse formulée dans ce document ?

En s'appuyant sur des exemples concrets, ce document aborde ensuite les effets potentiels de cette implications plus grande des gouvernements dans les interventions d'urgence sur l'utilisation des PTM. Il y est notamment question des processus de sélection des transferts monétaires en tant que modalité, ainsi que des réflexions essentielles liées au ciblage ou à l'enregistrement des bénéficiaires.

Conséquences : le processus décisionnel des gouvernements quant à l'utilisation des transferts monétaires

Les exemples et le processus de repérage de ces derniers suggèrent que, dans certains pays, les gouvernements utilisent de plus en plus les transferts monétaires comme modalité d'intervention en situation de catastrophe.



Néanmoins, il n'a pas été facile de trouver de nombreux exemples. Cela souligne le fait que l'adoption de cette modalité par les autorités de ces pays n'est sans doute pas si dominante. Les transferts monétaires sont souvent utilisés par des États qui évoluent vers le statut de pays à revenu intermédiaire, comme le Bangladesh.

Il est essentiel de remarquer que, lorsque l'on tente de dégager de ces exemples un schéma décisionnel, on ne compare pas les programmes de transfert monétaire à d'autres options d'interventions telles que l'aide en nature. Il convient aussi de noter que certaines des difficultés rencontrées lors de l'utilisation des PTM surviendraient également dans la mise en œuvre de dispositifs d'aide en nature. Les PTM ne sont pas appropriés à tous les contextes, mais doivent être considérés comme une modalité d'intervention possible lors de l'analyse de l'intervention la plus pertinente pour un contexte donné. Comme l'indique un rapport de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, « rien ne garantit que la réussite des transferts monétaires ou alimentaires dans certains pays puisse se répéter dans d'autres. Étant donné que les programmes de transfert monétaire et alimentaire sont mis en œuvre dans des contextes variés, les recherches étudiant les avantages relatifs des uns ou des autres doivent tenir compte des facteurs contextuels ».

Les exemples d'utilisation des PTM dans des pays à faible revenu sont plus limités que dans les pays à revenus intermédiaires ce qui laisse penser que le niveau de revenu des pays peut jouer un rôle dans la prise de décision portant sur les transferts monétaires en tant que modalité d'intervention. Plusieurs justifications à l'utilisation des PTM ressortent des exemples étudiés : la perception des autorités selon laquelle les PTM contribuent plus efficacement à la restauration des moyens de subsistance ; l'efficacité et le coût réduit des PTM par rapport à de l'aide en nature. Cependant, la raison pour laquelle les transferts monétaires sont utilisés moins volontiers par les gouvernements des pays à faible revenu demeure peu évidente. Une grande partie de la réflexion portant sur l'analyse comparative de l'utilisation des transferts monétaires par les gouvernements des pays à revenu intermédiaire et par ceux des pays à faible revenu concerne l'utilisation des transferts monétaires dans le cadre des systèmes de protection sociale. On observe souvent cette application dans les programmes portant sur la pauvreté et l'assistance sociale, au sein des pays à revenu élevé. Vu la mise en place grandissante de systèmes de filets sociaux utilisant des PTM en Amérique latine, en Afrique et au Moyen-Orient, ces pays utilisent de plus en plus les PTM en situation d'urgence. Ce phénomène se rencontre dans les pays à revenu intermédiaire et, dans une moindre mesure, dans ceux à faible revenu. Ce type de systèmes présente un potentiel de réaction face aux chocs qui déclenchent habituellement une intervention humanitaire, ainsi qu'un potentiel de renforcement de la résilience en amont des crises et pendant celles-ci. En témoignent les exemples tirés du projet éthiopien « Productive Safety Net Programme » (PSNP)⁴¹, le cas du nouveau dispositif de carte d'identité à puce lancé par le Gouvernement nigérian (démontrant la faisabilité d'un tel système)⁴² et le « Benazir Income Support Programme » mis en œuvre au Pakistan⁴³. Selon les informateurs clés consultés dans le cadre de cette recherche, l'utilisation future par les gouvernements des PTM en situation d'urgence s'effectuera la plupart du temps en s'appuyant sur des systèmes nationaux existants tels que des filets de protection sociale, des dispositifs de réduction de la pauvreté ou des initiatives de renforcement des moyens de subsistance. Ce consensus établit également que les pays à revenu intermédiaire montreront le chemin, leurs systèmes étant mieux établis que ceux des pays à faible revenu.

Au-delà du facteur du niveau de revenu, on n'observe pas d'autres critères communs dans la décision par les gouvernements d'utiliser des PTM en situation d'urgence. Néanmoins, ce document part du principe qu'un meilleur accès aux technologies, ainsi que la capacité à les adapter et à les intégrer, pourraient devenir le futur facteur déterminant le choix des gouvernements en faveur des transferts monétaires.

⁴⁰ Ce système est étudié plus en détail dans le document lié au projet, rédigé par Slater et Bhuvanendra (2013)

⁴¹ MasterCard to Power Nigerian Identity Card Scheme, MasterCard [communiqué de presse], 8 mai 2013 Disponible sur : <http://newsroom.mastercard.com/press-releases/mastercard-to-power-nigerian-identity-card-program/>. [consulté le 08 novembre 2013]

⁴² Vous trouverez de plus amples informations au sujet de l'usage prévu du BISP du Pakistan dans la troisième partie de ce rapport.

⁴³ Learning From The 2011 Drought Response: Integrity And Accountability Critical In Enhancing Effectiveness Of Food Assistance Efforts. Transparency International. Kenya, 2012.



Conséquences : problématiques et questions clés

Certaines difficultés et éléments communs émergent des exemples actuels de gouvernements qui utilisent des PTM et, vu la hausse du nombre d'interventions contrôlées par le gouvernement, le sujet mérite d'être développé.

Ciblage

Un certain nombre de problèmes a été repéré dans les études de cas, dans le domaine du ciblage. Ces problèmes étaient liés à un manque de transparence au niveau de : la création et la communication des critères d'éligibilité ; la définition des critères, qui a engendré l'exclusion de groupes vulnérables spécifiques ; et la modification de ces critères à différentes phases de l'intervention, qui a entraîné une certaine confusion et, dans certains cas, des tensions entre différentes communautés. On a aussi relevé des preuves selon lesquelles, dans certains cas, les gouvernements n'ont pas toujours été honnêtes quant à la façon dont les critères de ciblage ont été établis et ils ont interprété les critères d'éligibilité de différentes manières au niveau local.

Ces critères ont engendré l'exclusion de groupes vulnérables lors de l'intervention en réponse au tsunami de l'océan Indien, une exclusion par laquelle des femmes et des membres de certaines castes se sont vu refuser l'aide (parfois délibérément, parfois par erreur). Au Pakistan, les femmes divorcées ou célibataires sont parfois mises à l'écart, et au Sri Lanka, des fonctionnaires de l'administration locale ont été accusés d'accorder leur préférence à certaines communautés plutôt qu'à d'autres. On a rapporté que des bénéficiaires craignaient d'être exclus des autres formes d'aide s'ils recevaient des subventions de l'État, qui étaient parfois insuffisantes pour répondre à leurs besoins.

La tendance des gouvernements à politiser leur aide a, par ailleurs, été mise en lumière dans un rapport sur l'intervention en sécurité alimentaire du Gouvernement kényan en réponse à la sécheresse en 2011. Ce document conclut qu'« il y a des preuves montrant que les dirigeants politiques, les élites locales et les comités locaux d'aide humanitaire influençaient la sélection des bénéficiaires. Concernant le recrutement du personnel, on a soulevé des inquiétudes au sujet des pressions exercées afin d'embaucher du personnel d'aide humanitaire à partir de certaines communautés ou en fonction d'interférences politiques⁴⁴ ». Il semble pertinent que la communauté internationale puisse jouer un rôle dans l'aide à l'élaboration des critères de ciblage, ainsi qu'au suivi de l'équité et de l'impartialité dans la sélection des bénéficiaires.

La communication des critères de ciblage a été source de confusion et de tensions entre différentes communautés. Cette difficulté peut être surmontée grâce à une campagne de communication bien pensée. Le soutien apporté au Gouvernement pakistanais par l'Organisation internationale pour les migrations, qui s'est assurée que les communications étaient disponibles en plusieurs langues et via différents médias, est un enseignement que l'on pourrait tirer pour les situations d'urgence futures.

Enregistrement

Les autorités ont fait preuve d'un manque apparent de capacités à maintenir une base de données exactes et exhaustives dans l'optique de définir des bénéficiaires potentiels ; en outre, des problèmes sont survenus au niveau de l'enregistrement des bénéficiaires. Une évaluation menée au Pakistan indique que le système d'enregistrement est « adapté à l'usage prévu », qui est de recourir à des moyens adéquats pour vérifier l'identité des bénéficiaires. Cependant, dans la première phase du programme, des difficultés d'enregistrement se sont manifestées, notamment des mois perdus à tenter d'identifier des bénéficiaires à cause de chiffres manquants ou en double qui devaient être vérifiés par la National Database Registration Authority (NADRA). Ces difficultés administratives ont aussi été observées au Sri Lanka et en Inde ; elles ont mené à la conclusion

⁴⁴ Learning From The 2011 Drought Response: Integrity And Accountability Critical In Enhancing Effectiveness Of Food Assistance Efforts. Transparency International. Kenya, 2012.



d'après laquelle une activité de préparation considérable est nécessaire au renforcement et à l'harmonisation des systèmes électroniques aux plans central et local. Une seconde activité nécessaire serait de s'assurer que les gouvernements disposent de données exactes sur la population afin de garantir des distributions rapides et vérifiables à des individus et familles donnés.

Les nouvelles technologies représentent en ce sens une opportunité permettant de soutenir les systèmes d'enregistrement dans les pays en développement. Même s'il pourrait impliquer l'utilisation de technologies avancées de base de données associée à une action concertée visant à rassembler des données exactes sur la population, l'exemple de l'application notable, par le Gouvernement américain, de la cartographie et de la modélisation des crises pour intervenir face à l'ouragan Sandy illustre le potentiel des technologies à contribuer à des formes d'enregistrement avancées et, par là même, à l'aide ainsi qu'au relèvement des citoyens affectés par une catastrophe. Après avoir débloqué des fonds pour accroître l'aide au loyer afin de compenser le coût élevé de la location immobilière dans la région de New York, la Federal Emergency Management Agency (FEMA) des États-Unis a utilisé les résultats d'une analyse géospatiale effectuée par le « Modelling Task Force » (MOTF) en vue de contribuer à apporter plus rapidement une aide individuelle à ceux qui ne pouvaient pas accéder à leur logement. En analysant des données provenant d'une variété de sources, dans les jours qui ont suivi le passage de Sandy⁴⁵, le MOTF a rédigé une liste de communautés auxquelles les inspecteurs du logement ne pourraient pas accéder pendant des jours, voire des semaines. Les foyers situés dans des lieux que les simulations du MOTF montraient comme inaccessibles étaient automatiquement sélectionnés pour deux mois d'aide à la location, au taux supérieur. Cette approche non traditionnelle vis-à-vis des besoins des survivants a contribué à l'apport d'une aide accélérée à la location, à destination de 44 000 foyers, par les autorités fédérales.

Montants transférés

Le montant des subventions doit être en corrélation avec l'objectif du programme. Pour fournir de l'argent en vue de satisfaire les besoins essentiels, il est nécessaire d'évaluer ce dont les personnes ont besoin pour survivre, combien coûtera la couverture de ces besoins et si la subvention tente de compenser ces coûts entièrement ou en partie. Il faut par exemple estimer le fossé entre ce que les bénéficiaires peuvent se procurer eux-mêmes et leurs besoins. Il peut s'avérer plus difficile de décider combien d'argent il faut apporter pour le rétablissement des moyens de subsistance : doit-on verser le même montant à tous les membres de la population cible ou ce montant doit-il varier selon le type d'activité ou de moyen de subsistance soutenu⁴⁶? Lors de l'intervention en réponse au tsunami de l'océan Indien, les gouvernements ont versé les sommes suivantes.

- En Inde, les bénéficiaires ont reçu 2 264 dollars américains par décès dans leur famille et des sommes moindres pour les blessés. 22 dollars par personne et par mois ont été distribués pendant quatre mois afin de couvrir les besoins essentiels et les foyers ont reçu un autre versement de 22 dollars pour l'achat d'objets ménagers essentiels tels que des ustensiles de cuisine et des fours. Le Gouvernement a également fourni de l'argent aux groupes d'entraide pour la réparation et le remplacement de l'équipement de pêche, pour les frais de scolarité, pour des subventions destinées aux femmes dans le cadre d'activités liées à la pêche, pour des allocations retraite supplémentaires, ainsi que pour la mise en valeur des terres agricoles et pour l'aide aux orphelins.
- Au Sri Lanka, le Gouvernement a déboursé 1 515 dollars américains en dédommagement des décès, 25 dollars pour les objets ménagers et 50 dollars d'allocation de réinstallation d'urgence. Les autorités ont aussi versé des subventions en espèces aux personnes dont le logement était endommagé ou détruit.
- En Thaïlande, le Gouvernement a financé ce type de subvention en dédommagement aux proches des personnes décédées ou blessées lors du tsunami. En outre, il a aussi accordé un délai de paiement des impôts et de remboursement des emprunts, ainsi que des exemptions d'impôts sur le revenu.

⁴⁵ Ces sources de données comprennent : les capteurs de laisse de crue, les niveaux d'inondation, les données d'imagerie de la National Oceanic and Atmospheric Administration et les informations sur les fermetures de routes provenant du département des Transports de chaque État.

⁴⁶ Lesley Adams et Paul Harvey. *Learning from cash responses to the tsunami, Setting the value*. Issue Paper 3. HPG.



Néanmoins, le montant d'une subvention en espèces peut faire l'objet d'une politisation par les gouvernements. Ainsi, dans le cas du Sri Lanka, l'État a réduit les ressources deux mois après la première distribution, ce qui signifiait que les subventions accordées ne suffisaient plus à répondre aux besoins essentiels. La communauté internationale a un rôle à jouer dans le suivi de l'adéquation du montant des subventions versées par rapport aux besoins à couvrir et dans le suivi de la qualité et l'équité de l'intervention.

Systemes

La plupart des exemples de ce rapport concernent des initiatives gouvernementales sans lien avec les systèmes nationaux de protection sociale. Néanmoins, l'expérience vécue par le Pakistan au premier stade de son projet « Citizen's Damage Compensation Programme » et les difficultés rencontrées lors du ciblage des personnes les plus vulnérables ont engendré la mise en relation, par le Gouvernement, de la seconde phase du projet avec le filet de protection sociale du pays, le BISP. Lier les PTM en situation d'urgence avec les systèmes de filets sociaux existants présente de nombreux avantages potentiels qui tendent à être reconnus, ce qui n'empêche pas les États de piloter l'utilisation des PTM en situation d'urgence de façon ad hoc. Cette reconnaissance est illustrée par les débats aux Philippines sur l'utilisation potentielle du programme de protection sociale des « 4 P » pour distribuer de l'argent aux personnes touchées par le typhon Haiyan. Des pays à tout stade de développement perçoivent, de façon générale, la mise en œuvre de transferts monétaires via des systèmes existants comme potentiellement plus efficace, comme ayant des effets plus larges et comme étant suivie et évaluée avec une plus grande fiabilité. Ils sont tout autant conscients que cette approche comporte la possibilité de mieux aligner les interventions humanitaires sur les priorités de développement nationales, vu son potentiel de réduction de l'impact des chocs sur les foyers, de protection des normes de vie et de promotion de la création de richesses⁴⁷. Par ailleurs, un ensemble de faits probants de plus en plus nombreux suggère que, lorsqu'elle est correctement gérée, la distribution d'argent par le biais de systèmes de protection sociale existants offre la possibilité de renforcer le contrat entre les citoyens et l'État, ainsi que de faciliter la cohésion sociale⁴⁸. Les pays à revenu intermédiaire et, dans une moindre mesure, ceux à faible revenu qui n'ont pas encore mis en œuvre des PTM d'urgence par le biais de filets de protection sociale existants sont de plus en plus susceptibles d'étudier cette possibilité. C'est notamment le cas au vu du développement et de l'amélioration de leurs systèmes de protection sociale, ainsi que de l'influence qu'exerce l'expérience d'autres gouvernements sur leur prise de décision. La Banque mondiale recommande fortement aux États d'instaurer des filets de protection utilisant des transferts monétaires, avec l'espoir que les gouvernements seront à même de tirer profit de cette expérience en situation d'urgence.

Cela dit, peu d'analyses ont été menées afin de connaître la mesure dans laquelle ces mécanismes de protection sociale permettent de renforcer la résilience, ou peuvent se substituer ou renforcer les interventions d'urgence. Naturellement, en conséquence, il est peu aisé d'émettre une hypothèse concernant la mesure dans laquelle ces mécanismes assumeront cette fonction à l'avenir. Par ailleurs, comme le présente en détail un autre rapport de recherche lié au présent projet, *Scaling up existing social safety nets to provide humanitarian response: A case study of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and Kenya's Hunger Safety Net Programme*, il existe des problématiques fondamentales susceptibles de limiter l'utilisation des filets sociaux pour les interventions en situation d'urgence. Trois problématiques ressortent particulièrement: les caractéristiques et la localisation des populations affectées suite à une crise donnée ; la qualité et l'étendue des capacités institutionnelles, à la fois pour la prestation de services et pour leur intensification ; ainsi que la divergence d'objectifs, de priorités et de règles opérationnelles utilisés dans la conception de mécanismes de PTM. Il convient de remarquer que ces états de fait ont dissuadé jusqu'aux pays à revenu intermédiaire relativement prospères qui engagent des dépenses humanitaires élevées et qui sont dotés de programmes de protection sociale à grande échelle de mener de telles expériences⁴⁹.

⁴⁷ DFID, 2011

⁴⁸ ODI, 2013

⁴⁹ Slater et Bhuvanendra, 2013, p. 20



Ces exemples suggèrent que lorsqu'aucun système de protection sociale n'est en place, les gouvernements ne sont pas suffisamment préparés pour garantir des interventions efficaces et équitables. Une attention particulière doit notamment être portée sur la garantie de mécanismes d'enregistrement et de distribution fluides et efficaces. Ceux-ci pourraient inclure des accords pré-négociés avec les organisations engagées dans la distribution, ainsi que le développement de bases de données de numéros de téléphone portable.

Transferts conditionnels et sans conditions

La façon dont les bénéficiaires ont utilisé les subventions non conditionnelles est en général peu documentée. La hausse de la demande pour les réparations de bateaux dans le Tamil Nadu indique néanmoins que l'augmentation du revenu des ménages suite aux PTM étatiques a permis aux bénéficiaires de renouveler leurs moyens de subsistance. Au Pakistan, les résultats de l'évaluation ont montré que les bénéficiaires dépensent leur argent de façon raisonnable, il est cependant recommandé à la communauté internationale de jouer un rôle de conseil aux bénéficiaires une fois les versements effectués. Par exemple, dans son document Action Plan for Early Recovery in Future Disasters (Through Cash Transfers), le Gouvernement pakistanais déclare que lors de la conception des futurs PTM, « on définira une aide complémentaire telle qu'une formation financière, une assistance technique pour reconstruire des abris résistant aux catastrophes et une aide au repérage d'opportunités d'investissement dans des moyens de subsistance. Par ailleurs, on développera des partenariats avec des acteurs nationaux et internationaux de l'aide humanitaire . » Il serait possible de mettre en place ces actions par une communication ciblée et une coordination avec les principaux prestataires de services. Pour que les PTM constituent une option viable aux yeux des bailleurs de fonds, il est nécessaire de documenter l'utilisation réelle de l'argent et des coupons, par rapport à leur utilisation prévue.

Gouvernance/corruption

L'évaluation de l'intervention des autorités pakistanaises sous forme de PTM lors des inondations de 2010 a fait l'éloge de la prise de décision collaborative entre les différents niveaux du Gouvernement, qui a contribué à la réussite du programme. Au Bangladesh, de toute évidence, on a assisté à la situation inverse : un manque de synergie entre les différents ministères a mené à des distributions inégales et parfois inéquitables, à travers le pays.

La première phase de l'intervention du Gouvernement pakistanais sous forme de PTM a souligné le besoin de mettre l'accent sur le renforcement de la gouvernance par des mécanismes de contrôle et de redevabilité efficaces (par ex. des vérifications ponctuelles des dommages causés aux logements), ainsi que par la divulgation publique des performances des programmes, par des lignes d'assistance pour les plaintes et par le renforcement des institutions de supervision.

Il n'a pas été possible, pour des raisons sans doute évidentes, de documenter la corruption présente lors des interventions de l'État. Toutefois un récent rapport de Transparency International au sujet de l'intervention au Kenya a formulé la conclusion suivante :

⁵⁰ Harvey et al., 2012



« On perçoit l'aide alimentaire en nature comme la plus susceptible d'être soumise à la corruption. La présente étude cherchait à établir les risques qui pouvaient survenir dans le cadre de différents outils d'aide alimentaire au Kenya, à savoir l'aide alimentaire en nature, les transferts monétaires et les coupons. La grande majorité des personnes interrogées considéraient l'aide alimentaire générale comme la moins susceptible de garantir une intervention efficace, rentable, redevable et transparente. L'aide alimentaire était aussi perçue comme étant plus exposée aux risques que d'autres type d'aide en nature, notamment à cause de son échelle et des faiblesses présentes dans ses mécanismes de transparence et de redevabilité. On estime que les transferts monétaires sont moins exposés à la corruption car basés sur des systèmes solides et des canaux de distribution électroniques ».

En conclusion, si des contrôles adéquats sont mis en place par les institutions financières et si l'on dispose d'un système de suivi et d'évaluation fiable, il est possible que les transferts monétaires présentent un plus faible risque de corruption que l'aide en nature.

Institutions de mise en œuvre

L'importance du recours à des institutions crédibles pour la mise en œuvre et le déboursement des subventions afin de renforcer la relation de confiance avec les bénéficiaires est particulièrement probante dans le cas du Pakistan. L'évaluation de la « WATAN card » par le Pakistan a indiqué que la NADRA était très respectée dans le pays. Les personnes interrogées pour l'étude de cas sur le Pakistan ont également noté l'importance de ne s'allier qu'à des banques respectées et reconnues pour procéder au paiement. L'engagement considérable des organismes provinciaux de gestion des catastrophes a également contribué à l'opinion des bénéficiaires, qui ont estimé que le dispositif était ainsi plus crédible, plus digne de confiance et qu'il tenait mieux compte de leurs besoins.

Cadres de travail et législation

Dans le cas du Pakistan, l'un des facteurs clés de réussite du programme était l'élaboration d'un plan d'action qui a clarifié et formalisé les fonctions de différents acteurs de l'intervention. Ce document était considéré comme évolutif et intégrait au fur et à mesure les bonnes pratiques en matière de PTM dégagées, à la fois au niveau national et international. Cela indique aussi l'importance des évaluations en cours portant sur tous types d'interventions en situation d'urgence. L'utilisation des transferts monétaires par les États-Unis suite aux ouragans Katrina en 2005 et Sandy en 2012 renforce également l'argument de l'importance d'un cadre de travail évolutif guidant les PTM en situation d'urgence et modifié au vu des enseignements tirés. Une étude de cas exhaustive du recours aux transferts monétaires par les États-Unis lors de ces événements se situe dans l'annexe 4 de ce rapport. Celle-ci met en lumière le fait que des difficultés peuvent toujours survenir lors d'interventions gouvernementales en situation d'urgence sous forme de PTM, même dans des pays à revenu élevé dotés de systèmes monétaires bien établis.

PARTIE 3 : CONSÉQUENCES POTENTIELLES SUR LE RÔLE FUTUR DES ACTEURS HUMANITAIRES INTERNATIONAUX –DIFFICULTÉS ET OPPORTUNITÉS

La section précédente présente les effets d'une affirmation croissante, par les gouvernements, de leur contrôle sur les crises humanitaires nationales, sur l'utilisation des transferts monétaires et les éléments et problématiques qui seront essentiels lors des futures crises. Néanmoins, les conséquences potentielles de ces évolutions sur le rôle des acteurs humanitaires internationaux restent difficiles à déterminer. Des entretiens ont été conduits avec des membres de la communauté humanitaire internationale, afin de leur demander ce



à quoi pourrait ressembler les futurs PTM étatiques lors d'interventions en situation d'urgence et ce que cela impliquerait pour leur travail. D'après ces entretiens et les enseignements tirés de la précédente section de ce rapport, la présente partie s'interroge sur les principales difficultés et opportunités qui, à l'avenir, pourraient se présenter aux acteurs humanitaires internationaux cherchant à soutenir les Gouvernements qui utilisent des transferts monétaires pour leurs interventions en situation d'urgence.

« On observe un manque de sensibilisation à ce que font les gouvernements quant à l'utilisation de transferts monétaires lors d'interventions en situation d'urgence et quant aux fonctions assumées par les acteurs humanitaires internationaux ».

Paul Harvey, ALNAP

Il est nécessaire de signaler que bon nombre de conséquences sur le rôle des acteurs humanitaires internationaux seraient transposables aux réponses gouvernementales délivrées en nature. Certaines opportunités et difficultés sont cependant spécifiques à l'utilisation des transferts monétaires.

Points d'entrée et fonctions

Difficulté : manque de transparence quant aux points d'entrée des acteurs humanitaires internationaux dans un environnement où l'aide internationale est de plus en plus motivée par la demande.

Les gouvernements utilisent de façon de plus en plus large les PTM, ils examineront donc inévitablement le rôle (éventuel) que les acteurs humanitaires internationaux doivent y jouer. Étant donné le manque de documentation actuelle sur les interventions gouvernementales, il est difficile de prédire la manière dont le rôle des acteurs humanitaires internationaux sera influencé par le contrôle croissant de l'État sur les interventions d'urgence se déroulant sur son territoire. Le recours ou non à l'aide internationale par l'État et les modalités de ce recours varieront sans doute entre les pays à revenu intermédiaire et ceux à faible revenu, mais aussi d'un contexte à l'autre selon les objectifs (souvent politiques) propres à chaque gouvernement. Les différences d'expérience des gouvernements avec les acteurs humanitaires, en terme de type de programme mis en œuvre et d'attitude de ces acteurs vis à vis des autorités, joueront également certainement un rôle. Par ailleurs, les questions interdépendantes des systèmes économiques et des systèmes de suivi des flux monétaires deviennent déterminantes dans l'attitude des gouvernements non seulement envers les PTM mais aussi envers ceux qui cherchent à les mettre en œuvre. La plupart de ces facteurs outrepassent la séparation entre pays à revenu intermédiaire et à faible revenu, et doivent être pris en compte au moment de définir les rôles que les acteurs internationaux peuvent jouer dans le domaine des PTM étatiques. Néanmoins, tous les informateurs clés interrogés étaient d'accord sur le fait que, dans les cas où l'État affirme sa souveraineté nationale et mène des PTM lors d'interventions en situation d'urgence, les exigences vis-à-vis des organisations humanitaires internationales évolueront sans doute de manière fondamentale. À en juger par certaines des fonctions déjà assumées par des acteurs humanitaires internationaux lors d'interventions gouvernementales passées, ils joueront probablement un rôle important dans le renforcement des capacités de l'État, des ONG nationales et de la société civile, et pourront apporter une expertise et une certaine indépendance en matière de suivi, d'évaluation et de plaidoyer.

Comme pour d'autres formes d'intervention humanitaire, dans le cadre des interventions gouvernementales en situation d'urgence utilisant des PTM, l'aide internationale sera de plus en plus motivée par la demande au lieu de l'offre. Cela ne signifie pas que les gouvernements, notamment ceux des pays à faible revenu, pourront exercer ce contrôle. En revanche, cela suggère que les organisations humanitaires internationales qui œuvrent en faveur du soutien aux actions des autorités seront présentées sous un meilleur jour que celles qui évitent ou ignorent ce genre de projets. Les organisations capables d'appuyer le gouvernement en matière de collecte et gestion des données, de ciblage ou de suivi et d'évaluation, notamment l'utilisation et l'impact des PTM seront probablement perçues comme plus « utiles » par les gouvernements. Le cas du Pakistan est intéressant.



Lors de l'intervention de 2010 suite aux inondations, les autorités pakistanaises ont restreint les activités des ONGI et aucun rôle précis au sein du plan de réponse gouvernemental ne leur a été attribué. Cependant les ONGI dotées de capacités particulières et transmissibles pouvant aider le Gouvernement ont vu leur aide bien mieux accueillie. Cela explique en partie pourquoi la volonté de l'UNHCR de soutenir le processus de ciblage du Gouvernement en matière de programmes de transfert monétaire a été reçue si chaleureusement. L'appui par des organisations internationales humanitaire au processus de ciblage est a priori un élément que l'État pakistanais continuera à considérer. Cela dit, il faut aussi noter que celui-ci pourrait se tourner vers des acteurs de la société civile nationale. Les gouvernements tolèrent de moins en moins une présence internationale sur le terrain pour des interventions opérationnelles et ils seront de plus en plus déterminés à faire en sorte que l'aide (dont les procédures liées aux PTM) reflète les coutumes et contextes locaux, y compris la langue. Les gouvernements seront susceptibles d'utiliser de plus en plus fréquemment des ONG nationales et locales au vu de leur connaissance du contexte, de leur relation de confiance et de la facilité d'accès résultant de leur présence locale.

Les entretiens avec des informateurs clés ont souligné que le renforcement des capacités était sans doute le point d'entrée clé pour les acteurs humanitaires internationaux cherchant à aider les gouvernements qui souhaitent utiliser les PTM pour leurs futures interventions en situation d'urgence. Les capacités des gouvernements varieront d'une situation à l'autre et d'un contexte à l'autre. Il semble cependant qu'il existe un besoin généralisé de renforcement des capacités à mettre en place des PTM, que ce soit dans les pays à revenu intermédiaire comme dans ceux à faible revenu. Dans le cas du Pakistan, la communauté internationale pourrait renforcer les capacités fondamentales de l'État à créer des protocoles de partage de données entre les ministères et les bureaux centraux et locaux. Cependant, à l'heure actuelle, on ne sait pas de façon certaine si les acteurs humanitaires peuvent ou doivent aider les gouvernements à évaluer et combler leurs lacunes dans la mise en œuvre d'interventions humanitaires (y compris celles utilisant des PTM). Si en effet ces acteurs peuvent ou doivent aider les gouvernements, la manière d'apporter cette aide reste à identifier.

Difficulté : s'adapter à un environnement de plus en plus saturé et marqué par les technologies

Les entretiens avec les informateurs clés ont mis en évidence une crainte plus générale selon laquelle les organisations engagées dans des PTM résisteront aux changements et seront indifférentes ou, du moins, réticentes à adapter leur rôle aux besoins des gouvernements des pays affectés par une crise. Les personnes interrogées ont fait allusion au « manque de capacité d'adaptation » de ces organisations et à une « vision à court terme » qui ne tient pas compte des perspectives à long terme, à la fois en terme de rôle du gouvernement et de d'utilisation des PTM. Les raisons de cette vision à court terme, potentiellement défensive, semblent être aggravées, selon les personnes interrogées, par les espaces sectoriels qu'occupent ces organisations. Leurs compétences sectorielles spécifiques se sont ainsi révélées être le moteur du processus chez de nombreuses organisations engagées dans des programmes de transfert monétaire.

La conséquence de cette pensée à si court terme, d'après certaines personnes interrogées, est l'intensification de la concurrence entre ce type d'acteurs humanitaires pour préserver leur « espace ». Si ces organisations internationales n'acceptent pas la potentielle transformation de leur rôle et choisissent, au contraire, de s'accrocher à leur rôle traditionnel, les luttes de pouvoir entre elles pourraient s'intensifier ; d'autre part, il y a un risque qu'à terme elles soient mises à l'écart du système de l'aide. Cela pourrait survenir dans un contexte où non seulement les gouvernements affirmeront de plus en plus leur contrôle sur les acteurs externes mais où ils auront également le luxe de choisir à quel moment l'aide extérieure sera requise et où les capacités nationales s'accroîtront⁵¹.

Les gouvernements, et notamment ceux des pays à revenu intermédiaire, font de plus en plus appel à des acteurs alternatifs ne faisant pas partie du système humanitaire traditionnel. Les gouvernements perçoivent de plus en plus le secteur privé comme pouvant fournir des biens et des services efficaces et efficients ainsi

⁵¹ Hopgood, 2008



qu'un savoir-faire technologique. Ce savoir faire technologique des acteurs du secteur privé pourrait être perçu, notamment en matière de PTM comme plus novateur, efficaces et redevables que ceux proposés par les acteurs humanitaires traditionnels⁵². En parallèle, les acteurs du secteur privé ont des intérêts plus durables dans les pays où ils interviennent et leurs « principaux intérêts opérationnels » en font souvent des partenaires plus conciliants pour les gouvernements. En effet, l'ensemble des informateurs clés a déclaré que les autorités choisiraient de plus en plus fréquemment de recourir à des organisations nationales et internationales du secteur privé pour les aider dans le cadre des PTM.

Néanmoins, cette tension peut également constituer une opportunité pour les acteurs humanitaires internationaux qui seront encore en mesure de suivre et évaluer le respect des principes humanitaires par les gouvernements et les acteurs du secteur privé. Leur indépendance offre une possibilité unique de témoigner du fonctionnement des interventions avec impartialité.

Le financement participatif en ligne⁵³, l'utilisation des technologies de téléphonie mobile et la tendance de la diaspora à apporter une aide via des réseaux virtuels sont des facteurs qui dépassent l'objet de cette recherche mais qui complexifieront à la fois la définition du rôle des acteurs humanitaires internationaux et le ciblage et la redevabilité de l'action humanitaire. Une fois encore, ces difficultés et la volonté des acteurs internationaux à aider le gouvernement à y faire face risque d'être un facteur déterminant dans le choix par les gouvernements de leurs partenaires. À ce propos, ceux que l'on peut classer dans la catégorie des acteurs humanitaires internationaux devront se demander s'ils sont dotés des aptitudes nécessaires pour concurrencer les acteurs du secteur privé, qui peuvent très bien offrir davantage en matière de capacités technologiques⁵⁴.

Opportunité : identifier les valeurs ajoutées et devenir plus efficaces

Les organisations humanitaires internationales, les gouvernements et les acteurs du secteur privé qui s'intéressent aux interventions en situation d'urgence ne se rassemblent que très rarement pour définir un objectif commun ou identifier leur valeur ajoutée et leurs avantages comparatifs. Cette mise au point s'avère indispensable à l'utilisation des transferts monétaires vu que ceux-ci permettent d'atteindre un grand nombre d'objectifs multisectoriels, et elle le sera de plus en plus au vu de l'élargissement du cercle d'acteurs engagés. Cela ne signifie pas que le secteur humanitaire au sens large est inconscient du besoin potentiel de s'impliquer plus systématiquement. La situation suggère plutôt qu'il manque non seulement de clarté quant à la valeur ajoutée potentielle, mais aussi qu'il existe de profondes divergences au sujet des rôles et responsabilités mêmes que chacun doit assumer.

Le besoin, pour les acteurs humanitaires internationaux, de repenser leurs points d'entrée dans les interventions en situation d'urgence (qu'il s'agisse de contribuer à des initiatives d'aide monétaire ou en nature) est une opportunité de commencer à prendre des mesures afin de mieux formuler leurs avantages comparatifs et leur valeur ajoutée, de manière à : favoriser la collaboration pour augmenter l'échelle à laquelle les PTM peuvent être utilisés ; prendre en compte les obstacles aux principes humanitaires d'indépendance et de neutralité ; et soutenir l'attribution de rôles clairs en s'appuyant non pas sur les mandats mais plutôt sur les connaissances des acteurs les mieux placés pour agir dans différents contextes de crise et contextes nationaux. Pour les acteurs humanitaires internationaux, ces rôles peuvent être : la prestation de services de consultation technique, le renforcement des capacités dans le domaine du développement de critères de ciblage équitables ou de protocoles de données, ou la compilation de données fiables sur la population à utiliser pour le ciblage. Selon l'évaluation des futures interventions des États, le rôle des acteurs internationaux pourra également consister à suivre les listes de bénéficiaires des PTM afin d'éviter la politisation de l'aide, ou apporter d'une aide complémentaire en nature aux PTM étatiques. À ce propos, les organisations doivent se demander dans

⁵² HFP, 2013

⁵³ Le financement participatif est « la pratique consistant à financer un projet ou une entreprise en levant de petites sommes d'argent parmi un grand nombre de personnes, généralement via internet » (Oxford Dictionary).

⁵⁴ Lawry, 2009



quelle mesure elles doivent adopter une « perspective de résilience » selon laquelle les liens entre, d'un côté, le développement et, de l'autre, la préparation et l'intervention humanitaires doivent être évidents et selon laquelle la relation entre protection sociale et aide humanitaire peut constituer un cadre de travail cohérent pour agir.

Coordination et modèles de relation

Difficulté : repenser les relations actuelles et les acteurs avec qui elles doivent être établies à l'avenir, dans un contexte de tensions liées aux interventions « dictées par des principes »

Les acteurs humanitaires internationaux tendent à ne pas entretenir de relations solides avec les gouvernements affectés par une crise⁵⁵. Si ces premiers décident de soutenir les PTM mis en place par les États lors d'interventions en situation d'urgence, il sera nécessaire de renforcer ces relations. Les systèmes humanitaires de coordination internationaux actuels, y compris les groupes sectoriels (dits « clusters »), ne respectent pas suffisamment le rôle primordial du gouvernement hôte dans les interventions d'urgence⁵⁶. Cette faiblesse met à mal l'interaction entre organisations humanitaires et gouvernements en matière de PTM. Le manque de standardisation des structures nationales et internationales de coordination contribue à ces difficultés. Ainsi, à l'heure actuelle, le système de cluster s'articule autour de secteurs techniques qui ne sont pas toujours en phase avec les ministères du Gouvernement ou d'autres acteurs participants. Cela peut compliquer la collaboration entre acteurs humanitaires et gouvernements nationaux. Pour un débat approfondi concernant cette question, veuillez vous consulter le rapport lié à ce projet de recherche, *PTM et coordination*.

En outre, dans certains contextes particuliers, les acteurs humanitaires internationaux peuvent ne pas avoir la possibilité de collaborer directement avec le gouvernement ou peuvent décider de ne pas le faire, notamment si le gouvernement est perçu comme hostile. Cela ne signifie pas que les acteurs humanitaires n'auront aucune possibilité de favoriser l'utilisation de PTM, mais qu'ils devront identifier d'autres formes d'engagement et de collaboration. Il pourrait s'agir de s'allier à un acteur national avec lequel le gouvernement collaborera également, comme par exemple, un organisme du secteur privé ou un groupe de la société civile nationale. Les organisations humanitaires devront réexaminer les mécanismes et modes de collaboration et de coordination; elles devront aussi se tenir prêtes à adapter leurs procédures et principes opérationnels.

Une interaction directe avec des gouvernements affectés par une crise, de même qu'avec des organisations du secteur privé pourrait remettre en cause le respect, par les acteurs internationaux des principes humanitaires. Comme le fait remarquer l'ALNAP dans son rapport, « l'agenda humanitaire sera affecté de façon croissante par des calculs reflétant des intérêts nationaux qui ne coïncident pas toujours parfaitement avec les principes humanitaires, notamment en ce qui a trait à l'impartialité⁵⁷ ». D'aucuns pensent que le risque de corruption gouvernementale dans le cadre de PTM est moindre que dans le cas d'une aide en nature grâce à l'utilisation des mécanismes de paiement électroniques⁵⁸. Cependant, des informateurs clés ont suggéré que l'adoption des PTM en situation d'urgence par les gouvernements pourrait placer un instrument politique puissant entre les mains des États. Par exemple, la sélection des bénéficiaires du PTM du Gouvernement kényan, en réponse à la sécheresse de 2011, était a priori fortement politisée. La façon dont les acteurs humanitaires internationaux géreront ces menaces potentielles à l'égard de leurs principes et de leurs pratiques en matière de redevabilité sera fondamentale. Les organisations devront sans doute repenser tant leurs principes que leurs pratiques dans des contextes culturels particuliers, dans l'optique de lutter contre la vulnérabilité et de sauver des vies. Elles devront également s'assurer que leurs partenaires, dont les institutions de mise en œuvre, sont crédibles et qu'ils rendent des comptes.

⁵⁵ ALNAP, 2010

⁵⁶ Steets et al., 2010 ; Harvey et al., 2010 ; Harvey, 2009 ; Stoddard et al., 2007

⁵⁷ ANLAP. The State of the Humanitarian System. Édition de 2012, p. 80.

⁵⁸ Learning From The 2011 Drought Response: Integrity And Accountability Critical In Enhancing Effectiveness Of Food Assistance Efforts. Transparency International. Kenya, 2012.



L'utilisation des transferts monétaires peut être difficile à contrôler, mais la redevabilité est, à tous les niveaux, indispensable à des systèmes de PTM efficaces et elle remplit une fonction de plus en plus essentielle pour répondre aux craintes des bailleurs de fonds. Pour les organisations humanitaires, certaines tensions peuvent être difficiles à concilier pour garantir la redevabilité des actions. Les gouvernements tous comme les partenaires de mise en œuvre, peuvent ne pas avoir de mécanismes de redevabilité répondant aux exigences des bailleurs de fonds ; enfin, sur le plan de la distribution d'argent, la redevabilité peut devenir très complexe, étant donné l'existence de flux monétaires parallèles transitant par les réseaux sociaux alimentés par d'autres sources.

Ces exigences demandent une coordination aussi bien physique que virtuelle. La coordination physique devra impliquer les organisations à travers des systèmes dans lesquels participent les gouvernements de même que le secteur privé. En parallèle, la coordination virtuelle devra inclure des moyens de suivre les flux monétaires provenant d'autres sources afin d'identifier de possibles inégalités et des opportunités de réaliser des transferts monétaires.

Les partenariats futurs autour de l'utilisation par les gouvernements des PTM en situation d'urgence devront refléter les réseaux et centres névralgiques virtuels et permettre de relier efficacement les différents acteurs par exemple de ville à ville ou entre communautés transfrontalières. La difficulté, pour les ONG internationales, sera d'intégrer ces nouvelles formes de partenariats dans des forums de coordination adaptés à leur potentiel futur rôle auprès des gouvernements nationaux de prestataires de services de consultation technique, de suivi et d'audit, de renforcement des capacités et de mise en œuvre d'un plaidoyer.

Opportunité : développer et utiliser de nouveaux modèles de collaboration et de coordination pour créer un cadre de travail cohérent autour de l'utilisation des PTM

Les cadres de travail et mécanismes de coordination humanitaire risquent de devenir de moins en moins pertinents au plan national, avec en parallèle la volonté de créer ou adapter des mécanismes permettant la reconnaissance du rôle primordial du gouvernement et la participation égalitaire de l'ensemble des acteurs⁵⁹.

La coordination et la mise en œuvre des réponses en situation d'urgence utilisant des PTM pourraient passer par des plateformes d'ONG locales ou des organisations régionales plutôt que par le système des Nations unies ou des consortia occidentaux, y compris dans les cas où les autorités ont fait appel aux acteurs humanitaires internationaux. Ces plateformes locales et régionales bénéficient d'une meilleure image que les acteurs occidentaux auprès de certains gouvernements.

Cela constitue l'occasion, pour les acteurs humanitaires internationaux, de favoriser la collaboration par le biais de plateformes et alliances locales ou régionales, d'élargir la couverture des transferts monétaires et de réunir différents partenaires de mise en œuvre des PTM et différentes sources pour débattre de l'intervention la plus adéquate dans un contexte particulier. En ce sens, les moyens d'interaction avec les réseaux de la société civile locale et avec les organisations régionales (telles que l'ANASE et la CEDEAO) constitueraient des tribunes d'engagement qui fourniraient à ce type d'organisation des possibilités de promouvoir la finalité des transferts monétaires en situation d'urgence auprès de leurs États-membres.

Ces opportunités ne se concrétiseront que si les participants ont la possibilité d'appréhender leurs avantages respectifs et de reconnaître leur valeur commune et s'ils sont prêt à collaborer avec de nouveaux acteurs au sein de fora dont la forme pourra être différente de celle des fora de collaboration traditionnel de l'aide.

⁵⁹ HFP, 2013



PARTIE 4 : PERSPECTIVES D'AVENIR

Les crises humanitaires deviennent une préoccupation centrale des gouvernements qui affirment de plus en plus leur contrôle sur la gestion des crises nationales. En parallèle les gouvernements, qu'ils soient dotés de capacités importantes ou plus modestes, souhaiteront de plus en plus que leur rôle dans les interventions d'urgence soit reconnu comme central. Cela est vrai que les interventions d'urgence utilisent de l'aide en nature ou sous forme de PTM. Cela aura probablement des effets sur l'utilisation accrue des transferts monétaires, comme mentionné dans l'hypothèse de ce document de recherche. Ces effets comprennent le lieu d'utilisation des transferts et l'objectif visé, les principales questions dont il faudra se préoccuper dans le cadre de ce processus, telles que le ciblage, l'enregistrement et la distribution, ainsi que la manière dont les rôles traditionnels pourraient évoluer.

De manière générale, on constate un manque de connaissance à propos de l'utilisation par les gouvernements des PTM lors d'interventions en situation d'urgence et des difficultés et opportunités rencontrées. Pourtant, les possibilités de partage d'expérience et des connaissances qui se présentent aux gouvernements pourraient contribuer à améliorer l'impact de leurs initiatives de transfert monétaire. De plus, les conséquences de cette évolution pour les acteurs humanitaires internationaux doivent être mieux comprises. D'un côté, cette évolution constitue une possibilité de créer un nouveau modèle de collaboration entre acteurs internationaux et gouvernements mais, de l'autre, elle remet en cause la pensée et les approches actuelles.

Par exemple, les organisations et acteurs humanitaires internationaux devront probablement accepter le fait qu'ils ne peuvent plus mettre en œuvre des programmes de distribution d'argent en situation d'urgence indépendamment des autorités ; au lieu de cela, il leur faudra soutenir ces dernières lorsqu'ils y sont invités ou choisir d'aider d'autres acteurs dans le cadre d'une approche beaucoup plus axée sur la demande. Les acteurs humanitaires internationaux doivent accepter ces changements et être préparés à une modification de leur rôle ; à cette fin, ils devront mieux comprendre leurs aptitudes spécifiques et leur valeur ajoutée. Les acteurs humanitaires internationaux ne doivent pas temporiser, au risque de devenir superflus d'ici 2025.

Les gouvernements se tournent de plus en plus vers le secteur privé lors des crises humanitaires. Il est donc indispensable que les organisations humanitaires et les gouvernements comprennent mieux le rôle perçu et potentiel du secteur privé en matière de PTM. C'est d'autant plus le cas que les technologies restent un moteur considérable pour les PTM ainsi que pour les interventions humanitaires, de manière générale. Il convient également de prendre des mesures pour commencer à mieux formuler leurs avantages comparatifs et leur valeur ajoutée, de manière à : favoriser la collaboration pour élargir la couverture des transferts monétaires ; prendre en compte les obstacles aux principes humanitaires d'indépendance et de neutralité ; et répartir les rôles en s'appuyant non pas sur les mandats mais plutôt sur la compréhension des acteurs les mieux placés pour agir dans différents contextes de crise et contextes nationaux.

À la lumière des réserves émises par certains acteurs au sujet de la redevabilité des États et des nouveaux acteurs de l'aide avec qui ils choisiront de collaborer sans doute de plus en plus souvent, il faut mettre en œuvre les PTM de façon plus efficace. La diversification des sources de revenus des ménages, avec la généralisation du financement participatif et d'autres plateformes liées aux réseaux sociaux poseront des problèmes de coordination et de suivi et d'évaluation des interventions gouvernementales utilisant des PTM. L'utilisation de technologies de l'information sophistiquées pourra permettre de réaliser ce suivi des multiples formes de flux et types de transfert monétaire.

Comme l'indique l'analyse des tendances réalisée dans le cadre de ce projet, au fur et à mesure que les crises gagnent en complexité, la modalité d'intervention appropriée (monétaire, en nature ou une combinaison des deux) et la possibilité d'appuyer directement ou indirectement les marchés varieront radicalement non seulement entre les régions, les pays et les districts, mais également au sein d'une même région, sur des périodes de temps relativement courtes. Les autorités doivent réfléchir différemment à la façon dont elles abordent les interventions en situation d'urgence et doivent inclure systématiquement l'analyse des problèmes et des



interventions dans leur prise de décision. Les responsables du gouvernement doivent également étudier la manière d'élargir le nombre de bénéficiaires et la couverture géographique des transferts monétaires lors des interventions en situation d'urgence. Les gouvernements bailleurs doivent appuyer les gouvernements des pays touchés afin que la réflexion sur les PTM soit intégrée dans les discussions sur les sujets de gouvernance et de politique générale, comme dans le cas de projets de décentralisation.

Dans l'ensemble, la communauté humanitaire internationale doit poursuivre de façon urgente la documentation des interventions gouvernementales en situation d'urgence, dans le but de mieux appréhender les problèmes qui peuvent être rencontrés et le rôle futur des acteurs humanitaires internationaux. En parallèle, les bailleurs de fonds doivent faciliter l'aide entre pairs, et les échanges entre les gouvernements expérimentés dans le domaine des PTM en situation d'urgence et ceux moins expérimentés. De plus, les ONG internationales et les agences onusiennes doivent réexaminer leur ligne directrice et leur approche en matière de collaboration avec les autorités pour apporter une aide humanitaire, notamment en ce qui concerne les transferts monétaires ; en outre, elles doivent déterminer si les politiques générales et les pratiques auraient besoin d'évoluer afin de s'adapter à une adoption croissante des PTM par les autorités à l'avenir et, si oui, comment. Pour finir, ces organisations doivent entreprendre des actions dès maintenant afin de mieux connaître leur propre valeur ajoutée et celle d'autrui, ainsi que pour s'efforcer d'axer leurs activités sur ces avantages comparatifs.

Actions recommandées en priorité

1. Dans un avenir très proche, il faudra intégrer les gouvernements aux réunions des groupes de travail techniques nationaux ou régionaux sur les transferts monétaires. En outre les principaux bailleurs de fonds, les agences onusiennes et les ONG devront promouvoir et faciliter le développement d'une plateforme internationale ou régionale pour un débat rassemblant tous les acteurs autour des problèmes rencontrés par les gouvernements dans l'utilisation des PTM en situation d'urgence. L'une des pistes possibles est celle du débat consacré aux affaires humanitaires de l'ECOSOC. La CEDEAO, l'ANASE et d'autres plateformes régionales seront des participantes clés qui pourraient faire part de leur point de vue sur les interventions gouvernementales dans leurs régions respectives et sur le soutien potentiel que les organisations régionales pourraient y apporter.
2. Le CaLP doit permettre de centraliser l'information sur les formes et flux alternatifs de transferts monétaires, ainsi que sur l'utilisation des transferts monétaires par les gouvernements. En outre le CaLP pourra établir un panel incluant des représentants de Bitcoin Foundation, et du domaine des transferts monétaires par téléphone portable, en tant qu'organisations compétentes en matière de formes alternatives de transferts monétaires. Ce panel aura pour objectif de donner un aperçu des politiques, pratiques et recherches potentielles. Des réunions régulières de ce panel doivent être organisées et ses membres doivent évoluer selon les innovations dans le domaine.
3. L'OCHA et le FEM doivent lancer un exercice de révision à plusieurs niveaux portant sur le document Guiding Principles for Public-Private Sector Collaboration for Humanitarian Action. Ces principes non contraignants fournissent un cadre de travail pour la collaboration entre les gouvernements, les acteurs humanitaires et le secteur privé. Il convient de les réexaminer à la lumière de l'utilisation des PTM dans le but de comprendre comment ils ont été mis en pratique et comment ils pourraient servir de structure à la consolidation des relations contractuelles entre les secteurs public et privé dans une optique de développement des capacités sur le plan national, régional et international, notamment en abordant les préoccupations concernant la non-adhésion d'acteurs du secteur privé aux principes humanitaires.
4. Il sera nécessaire de développer des critères et des directives afin de garantir un accord sur des normes adéquates de redevabilité et d'impact avec les gouvernements. Cela pourrait donner lieu à l'élaboration d'une liste d'acteurs agréés pour un engagement à différents stades du processus de transfert monétaire. Ces



critères et directives, ainsi que la liste qui en découlerait, doivent être mis au point pays par pays ; ils pourraient être supervisés par des coordinateurs résidents des Nations unies et soumis à l'examen des gouvernements. Cette initiative nécessiterait une approche progressive. Elle débiterait par les gouvernements dotés d'organismes nationaux de gestion des catastrophes et qui s'efforcent de se préparer aux interventions en situation d'urgence fondées sur l'argent en améliorant leurs systèmes d'enregistrement et de distribution.

5. Les acteurs humanitaires internationaux doivent collaborer avec les autorités afin d'interagir avec le secteur privé et des acteurs technologiques non occidentaux tels que l'Inde, la Chine et la Corée du Sud, en vue de fournir des données contextuelles sur les risques pour contribuer à une prise de décision réfléchie au sujet des interventions. Ces données sur les risques peuvent prendre la forme de base de données, de cartes et d'informations au sujet d'un ensemble de facteurs de vulnérabilité liés à des dangers particuliers, à un niveau localisé. Il serait possible d'associer cela à la promotion et à la facilitation de la création de mécanismes de plateformes nationales inclusives visant à favoriser des approches menées par le gouvernement qui soient plus cohérentes, plus collaboratives et plus innovantes vis-à-vis des PTM en situation d'urgence.

Recherches approfondies

- La priorité des acteurs humanitaires internationaux est de comprendre les besoins de l'État en matière de renforcement de ses capacités, afin de mettre en œuvre des PTM à grande échelle, en temps opportun et de façon équitable. Cela mènera à des recherches approfondies sur les types de système que les gouvernements peuvent utiliser pour mener des PTM, sur la gouvernance au sein de ces systèmes, de même que sur la manière dont les fonctions et responsabilités sont réparties au sein et entre les ministères. Il est aussi important de connaître certains des obstacles et barrières à la mise en relation entre les transferts monétaires à court terme et les dispositifs de protection sociale à long terme. Une fois qu'ils distingueront mieux les différents modèles de mise en œuvre des PTM en situation d'urgence par les gouvernements, les acteurs humanitaires internationaux seront mieux placés pour comprendre comment leurs propres compétences techniques et de collaboration pourraient aider les gouvernements, et la forme que pourrait prendre le renforcement des capacités étatiques en matière de mise en œuvre de PTM.
- En outre, un programme de renforcement des capacités ne doit pas exclure les ONG nationales ni la société civile ; c'est pourquoi il convient de mener des recherches approfondies au sujet des besoins de ces organisations et de leur fonction potentielle.
- La deuxième priorité des acteurs humanitaires internationaux est de mieux appréhender les différentes plateformes (qu'elles soient physiques ou virtuelles) de collaboration et de promotion des PTM sur le plan international, régional et national. La finalité d'une telle analyse serait de mieux saisir l'essence de ces plateformes, leur fonction et la manière dont on pourrait y recourir afin de renforcer la collaboration et des approches plus systématiques vis-à-vis des PTM.
- La troisième priorité est de plus documenter l'utilisation des transferts monétaires par les gouvernements lors d'interventions en situation d'urgence en vue de créer une base de faits probants. Actuellement, la grande majorité des documents sur la mise en œuvre des PTM est centrée sur les acteurs humanitaires internationaux. Si ces derniers envisagent sérieusement de collaborer, lors d'interventions futures, avec des gouvernements qui s'affirment davantage, ils doivent axer leurs évaluations non pas uniquement sur leurs propres actions mais également sur celles des gouvernements et des organisations nationales en vue de mieux comprendre les lacunes présentes dans les pratiques et les possibilités de collaboration.



ANNEXE I : BIBLIOGRAPHIE

Documents de projet

Bailey, S. 2013. *Coordination and CTP*. « Les programmes de transfert monétaire sont-ils prêts pour l'avenir ? », mené par le Humanitarian Futures Programme et le Cash Learning Partnership

HFP. 2013. Trends Analysis – Drivers of Change. Document élaboré dans le cadre du projet « Les programmes de transfert monétaire sont-ils prêts pour l'avenir ? », mené par le Humanitarian Futures Programme et le Cash Learning Partnership.

Mowjee, T. 2013. *Financing and CTP*. Élaboré dans le cadre du projet « Les programmes de transfert monétaire sont-ils prêts pour l'avenir ? », mené par le Humanitarian Futures Programme et le Cash Learning Partnership.

Slater, R. et Bhuvanendra, D. 2013. *Scaling up existing social safety nets to provide humanitarian response: A case study of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and Kenya's Hunger Safety Net Programme*. « Les programmes de transfert monétaire sont-ils prêts pour l'avenir ? », mené par le Humanitarian Futures Programme et le Cash Learning Partnership

Autres documents

Aceves, W. J. 2002. Relative Normativity: Challenging the Sovereignty Norm through Human Rights Litigation. *Hastings International and Comparative Law Review*, 25:261

ALNAP, 2012. *The State of the Humanitarian System*. Disponible sur : <http://www.alnap.org/resource/6565>. Dernière consultation : 12/11/2013

ALNAP. 2010. *The role of national governments in international humanitarian response*. Compte-rendu de réunion de l'ALNAP, 26^e réunion annuelle, 16- 17 novembre 2010, Kuala Lumpur, Malaisie.

ASEAN 2013. *ASEAN-led Mechanism. Post-Nargis, Institutionalising the Experience from the Post-Nargis Operation* [Online Knowledge Portal]. Disponible sur : <http://www.aseanpostnargiskm.org/response-to-nargis/asean-led-mechanism>. Dernière consultation : 07/11/2013

Baker McNeill et al. 2011. *Accepting Disaster Relief from Other Nations: Lessons from Katrina and the Gulf Oil Spill*. Heritage Foundation, fiche d'information #2519 sur la sécurité nationale. Disponible sur : <http://www.heritage.org/research/reports/2011/02/accepting-disaster-relief-from-other-nations-lessons-from-katrina-and-the-gulf-oil-spill>. Dernière consultation : 12/11/2013

Banque mondiale 2011. Rapport du projet d'urgence de proposition d'un credit d'un montant de 79,5 millions DTS (soit 125 millions de dollars américains) à la République islamique du Pakistan dans le cadre d'un projet de transferts monétaires d'urgence suite aux inondations. 16 mars 2011. Disponible en ligne sur : http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/18/000371432_20110318091900/Rendered/PDF/593110PJPRO1251050IDA1R20111008711.pdf

Bernard, V. 2011. L'avenir de l'action humanitaire. *Revue internationale de la Croix Rouge*, n°884, 31 décembre 2011. Disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review-2011/irrc-884-editorial.htm>. Dernière consultation : 12/11/2013

Bryant, J.H. 2009. Kenya's Cash Transfer Programme: Protecting the Health and Human Rights of Orphans and Vulnerable Children. *Health and Human Rights*, 11(2), 65-76

CIRC, 2008. What has China's Earthquake done to its Internet? Chinese Internet Research Conference, Hong Kong, 13 juin. Disponible sur : <http://www.slideshare.net/PewInternet/what-has-chinas-earthquake-done-to-its-internet?type=powerpoint>. Dernière consultation : 12/11/2013



- Collinson, S. et Elhawary, S. 2012. *Humanitarian Space: A Review of Trends and Issues*. Rapport n°32 du HPG (avril). Disponible sur : <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7643.pdf>. Dernière consultation : 12/11/2013
- del Valle, H. et Healy, S. 2013. *Humanitarian agencies and authoritarian states: A symbiotic relationship? Disasters*, 2013, 37(S2), S188-S201
- Département d'État des États-Unis. 2008. *International Coordination Support Annex*. INT-1, janvier 2008. Disponible sur : <http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-support-internatl.pdf>. Dernière consultation : 29/10/2013
- Ferris, E. 2011. *Megatrends and the future of humanitarian action*. Revue internationale de la Croix-Rouge, n°884, 31 décembre 2011. Disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review-2011/irrc-884-ferris.htm>. Dernière consultation 12/11/2013
- Gelsdorf, K., 2010 *Global Challenges and Their Impact on International Humanitarian Action*. OCHA Occasional Policy Briefing Series Brief No. 1
- Global Humanitarian Assistance (GHA), 2013 *Global Humanitarian Assistance Report 2013*. Disponible sur : <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2013>. [consulté le 12 novembre 2013]
- Global Humanitarian Assistance (GHA), 2012 *Global Humanitarian Assistance Report 2012*. Disponible sur : <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2012>. Dernière consultation : 12/11/2013
- Ghumman, K. 2013. *International Aid Agencies Barred from Pakistan Earthquake Areas*. Asia News Network [en ligne], 8 octobre 2013. Disponible sur : <http://www.asianewsnet.net/International-aid-agencies-barred-from-Pakistan-ea-52535.html>. Dernière consultation : 30/10/2013
- Harvey, M. 2009. *Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response*. Rapport n°37 du HPG (octobre). Disponible sur : <http://www.odi.org.uk/publications/4196-good-humanitarian-government-affected-state-disaster-response>. Dernière consultation : 12/11/2013
- Harvey, P., Stoddard, A., Harmer, A., Taylor G., avec DiDomenico, V. et Brander L. 2010. *The State of the Humanitarian System: Assessing performance and progress. A pilot study*. ALNAP
- Harvey, P., Mosel, I., Khan, M. A., et Bajwa, E. A. 2012. *Action Plan for Recovery in Future Disasters Through Cash Transfers*. Emergency Relief Cell, Cabinet Division, Gouvernement du Pakistan : Islamabad
- Humanitarian Futures Programme. 2013. *The Future of Non-Governmental Organisations in the Humanitarian Sector. Global Transformations and Their Consequences*. Humanitarian Futures Programme Discussion Paper for the Start Network
- Hopgood, S. 2008. « Saying No to Wal-Mart? Money and Morality in Professional Humanitarianism », in: M. Barnett, et T. Weiss (eds.), *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*. Ithaca, Cornell University Press, pp.98-123
- Kahn, C. et Cunningham, A., 2013. « Introduction to the issue of state sovereignty and humanitarian action ». *Disasters*, 2013, 37(S2), S139-S150
- Kearns, T. 2001. *Breaking the Shackles of the Past: The Role and Future of State Sovereignty in Today's International Human Rights Arena*. *Nova Law Review*, 25:502-524
- Kent, R. 2011. *Planning from the future: An emerging agenda*. Revue internationale de la Croix-Rouge, n°884, 31 décembre 2011. Disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review-2011/irrc-884-kent.htm>. Dernière consultation 12/11/2013
- Lawry, L. 2009. *Guide to Nongovernmental Organizations for the Military. A primer for the military about private, voluntary, and nongovernmental organizations operating in humanitarian emergencies globally*. The Center for Disaster and Humanitarian Assistance Medicine, Uniformed Services University of Health Sciences (USUHS)



Lyons, G. M. et Mayal, J. 2003. *Stating the Problem of Group Rights. In International Human Rights in the 21st Century: Protecting the Rights of Groups*, modifié par G. M. Lyons et J. Mayall. Lanham : Rowman et Littlefield

Oxford Policy Management. 2011. *Evaluation of Pakistan's Flood Response Cash Transfer Program*. Banque mondiale

Scheper, 2006. *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities: Thailand Country Report*. Tsunami Evaluation Committee, avril 2006

Shen, J. 2000. National Sovereignty and Human Rights in a Positive Law Context. *Brooklyn Journal of International Law*, 26:417-446

Steets, J., Grünewald, F., Binder, A., de Geoffroy, V., Kauffmann, D., Krüger, S., Meier, C., et Sokpoh, B. 2010. *Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report*. GPPI et le Groupe URD

Stoddard, A., Harmer, A., Haver, K., Salomons, D. et Wheeler, V. 2007. *Cluster Approach Evaluation Report*. OCHA Evaluation and Studies Section

UNHCR 2006. *The State of the World's Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium*. Oxford University Press, New York, NY. Disponible en ligne sur : <http://www.unhcr.org/4a4dc1a89.html>. Dernière publication : 12/11/2013

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Name	Organisation
Annalisa Conte	PAM
Silke Pietzsch	Action contre la Faim
Marco Sanguineti	UNHCR
Susanne Mallaun	DG ECHO
Carla Lacerda	CaLP
Kyla Reid	GSMA Mobile for Development
Rudolf Gsell	Direction du développement et de la coopération
Giuseppe Rullanti	Direction du développement et de la coopération
Tahir Nour	PAM
Glenn Hughson	CaLP
Idrees Mahsud	Pakistan NDMA
Abaid Ullah Khan	Société du Croissant-Rouge au Pakistan
Nigel Ede	Fédération international de la Croix-Rouge, Kuala Lumpur (zone Asie-Pacifique)
Gohar Ahmed Khan	Pakistan National Database & Registration Authority
Malith Gunasekara	e-MITRA Mobile Financial Services



ANNEXE 3 : ÉTUDE DE CAS – L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES PAR LE PAKISTAN EN RÉPONSE AUX INONDATIONS DE 2010

Le contenu de cette étude de cas provient d'entretiens avec des représentants du Gouvernement pakistanais, d'ONG et du secteur privé impliqués dans cette initiative, ainsi que d'une analyse des documents disponibles.

Le contexte de cette situation d'urgence

Les inondations de 2010 au Pakistan ont débuté fin juillet dans les districts septentrionaux du pays et se sont peu à peu propagées au sud le long du bassin de l'Indus, en août. L'ampleur de ces inondations a causé un déplacement de population généralisé ainsi que la destruction de ressources. Ces inondations ont touché 78 districts et plus de 20 millions de personnes, soit près de 10 pour cent de la population du Pakistan et deux fois le nombre de personnes affectées par les inondations de 1992. On a rapporté plus de 1 980 décès et près de 2 946 blessés⁶⁰. Les dégâts causés à l'agriculture, aux logements, aux routes, à l'irrigation et à d'autres infrastructures ont été estimés à 10 056 milliards de dollars américains⁶¹. En réaction, le Gouvernement a initié, en septembre 2010, un programme d'intervention rapide via des transferts monétaires afin d'aider les familles touchées par ces inondations. Le projet « Citizen's Damage Compensation Programme (CDCP) » a été coordonné par le Gouvernement fédéral (la direction du conseil des ministres au sein du Secrétariat du conseil des ministres) en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux, notamment les Provincial Disaster Management Agencies (PDMA) et la National Database Registration Authority (NADRA). Celle-ci est un organisme privé indépendant qui maintient une base de données des citoyens pakistanais et qui délivre des cartes d'identité nationales informatisées (« Computerised National Identity Cards » ou CNIC).

L'initiative en matière de programmes de transfert monétaire

Le programme a été conçu en deux phases : la phase 1 comprenait une subvention initiale en espèces de 20 000 roupies pakistanaises (soit environ 230 dollars américains) versée à chaque famille éligible par le biais d'une carte de paiement (la « WATAN card »), qui pouvait être utilisée à des distributeurs automatiques et dans des points de vente via des terminaux. La phase 2 est toujours en cours, elle comprend le versement de deux subventions de 20 000 roupies pakistanaises pour permettre aux personnes ciblées de reconstruire leur logement et leurs moyens de subsistance. Le Gouvernement pakistanais a contribué à hauteur de 34 milliards de roupies (soit 400 millions de dollars américains) à la phase 1 du CDCP (un financement partagé de façon égale entre le Gouvernement fédéral et les provinces), dont plus de 28 milliards de roupies ont été décaissés⁶². Quatre bailleurs de fonds contribuent actuellement à la seconde phase du CDCP, dont l'USAID, le DFID, le Gouvernement italien et la Banque mondiale, pour une somme totale de 580 millions de dollars.

⁶⁰ NDMA. Pakistan Floods 2010: Learning from Experience. [en ligne] Secrétariat du Premier ministre. Disponible sur : http://www.ndma.gov.pk/ex/Documents/flood_2010/lesson_learned/Lessons%20Learned%20-%20Flood%202010.pdf

⁶¹ Ibid.

⁶² Selon les registres de la NADRA fin 2012.

ENCADRÉ I : POURQUOI LE GOUVERNEMENT A CHOISI LES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Pour le Gouvernement pakistanais les transferts monétaires présentent des avantages considérables par rapport à une aide en nature en phase de relèvement : distribution plus rapide, flexibilité nécessaire pour satisfaire différents besoins, frais généraux réduits, régénération de l'économie locale, ainsi que dignité et autonomisation des bénéficiaires.

Le Gouvernement s'est penché sur l'expérience internationale en la matière. Il a été rassuré par les évaluations des transferts monétaires sans conditions en situation d'urgence montrant que les foyers tendent à utiliser les transferts monétaires d'urgence avec prudence en dépensant leur argent pour des besoins de consommation essentiels dont l'alimentation, la santé, l'habillement et l'éducation, ou bien le remboursement de dettes, la réinstallation de leur foyer et l'investissement dans des actifs de subsistance. Ces observations sont appuyées sur les auto-déclarations des bénéficiaires du dispositif pakistanais de protection sociale en 2009. Elles indiquaient que 32 % de la somme des transferts étaient dépensés pour les produits alimentaires basiques, 23 % pour les dépenses de santé, 10 % pour le remboursement de dettes et 7 % pour l'habillement.

Un autre facteur qui a influencé la décision d'utiliser des PTM en réponse aux inondations était que la crise avait affecté de façon disproportionnée les districts les plus pauvres du pays. En 2007–2008, le taux de pauvreté individuel des districts inondés avant la catastrophe était de 20,2 % et celui des districts non inondés était de 14,3 %. Cette situation a été aggravée par les inondations. L'analyse de la Banque mondiale a estimé que les taux de pauvreté ultérieurs aux inondations étaient beaucoup plus élevés que ceux antérieurs à la catastrophe, dans les zones affectées : 32,7 % après les inondations contre 19,7 % avant, au Pendjab ; 30,3 % contre 18,2 % au Sindh ; 33,2 % contre 19,4 % au Khyber Pakhtunkhwa ; et 44,9 % contre 38,7 % au Baloutchistan⁶³. L'étude d'évaluation rapide multi-cluster menée par l'OCHA immédiatement après les inondations a permis d'observer diverses stratégies d'adaptation négatives utilisées par les foyers affectés. Ces stratégies comprenaient l'endettement, qui concernait un tiers des foyers, la vente d'actifs tels que du bétail, la réduction de la taille des repas, le passage à des aliments de moindre qualité et une réduction de l'allaitement. Le Gouvernement a estimé que les transferts monétaires pourraient contribuer à atténuer ces stratégies d'adaptation nuisibles plus efficacement que l'aide en nature.

Rédigé à partir d'entretiens avec des représentants des NDMA.

Ciblage, identification et enregistrement des bénéficiaires

Étant donné l'étendue des inondations à travers le pays, pour la phase 1, le Gouvernement a décidé de fonder le programme sur un ciblage géographique dans la plupart des provinces, tandis que celle du Khyber Pakhtunkhwa a eu recours aux dommages affectant les logements comme condition de substitution pour l'éligibilité. Les PDMA ont identifié les zones touchées par les inondations dans chaque province. La NADRA a ensuite défini le nombre de personnes résidant dans les zones touchées et elle a vérifié la liste des chefs de foyer à l'aide de la base de données d'enregistrement des cartes d'identité nationales informatisées (CNIC). Cette liste a été transmise au bureau du conseil des ministres, qui a donné l'ordre de paiement aux banques commerciales et gouvernementales à destination des bénéficiaires éligibles à qui une carte de débit (la « WATAN card ») a été fournie.

⁶³ Banque mondiale, 2011



Lors du processus de sélection des bénéficiaires, l'une des principales préoccupations était de s'assurer d'atteindre les femmes qui n'étaient pas chefs de foyer et qui résidaient dans les zones touchées par les inondations. La NADRA, les NDMA et les PDMA locales ont fourni une attention particulière à l'identification des femmes célibataires ou divorcées, ou bien celles dont le mari ne pouvait s'enregistrer ; ces institutions leur ont permis de déposer une demande pour la « WATAN card ». En outre, le Gouvernement a fait appel aux compétences de l'UNHCR pour aider les services d'assistance sociale à l'échelle des districts afin de cibler les personnes les plus vulnérables au sein des districts touchés par les inondations.

Des bureaux d'enregistrement ont été installés dans les districts, avec des représentants de l'UNHCR, de la NADRA et des banques les uns à côté des autres, en vue d'accroître la vitesse d'enregistrement et d'émission de la « WATAN card ». Ce processus durait 13 minutes par bénéficiaire et il comprenait la vérification de l'identité par des données biométriques. Ce système de vérification a intégré des technologies biométriques telles que le système informatisé de dactyloscopie et des systèmes de reconnaissance faciale. Trois mois après le lancement de cette initiative en septembre 2010, 1,4 million de familles avaient été enregistrées et avaient chacune reçu 20 000 roupies pakistanaises.

Rôle joué par les acteurs humanitaires internationaux

Le Gouvernement pakistanais a restreint les activités des ONG lors de la phase d'intervention et les organisations n'avaient pas l'autorisation de mettre en œuvre leurs propres programmes de transfert monétaire sans conditions. Néanmoins, ces organisations pouvaient entreprendre des PTM conditionnels à petite échelle, qui visaient à atteindre des groupes vulnérables précis.

On a rapporté un manque de coordination entre l'initiative du Gouvernement et ces transferts conditionnels parallèles. La Croix-Rouge a utilisé les bases de données et réseaux de la poste nationale pour déterminer les bénéficiaires de sa subvention en espèces conditionnelle. Le PAM, quant à lui, a eu recours à son propre système de cartes, ce qui a généré une certaine confusion.

Une évaluation a mis en évidence, au sein du Gouvernement pakistanais, les lacunes en termes de capacités liées à l'évaluation de l'impact ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de manière générale. Par conséquent, ledit Gouvernement a eu recours à des compétences humanitaires internationales dans ces domaines et il a également suivi des conseils techniques émanant des bailleurs de fonds. Le DFID, quant à lui, a souligné le besoin d'un meilleur ciblage des populations vulnérables. On a demandé à l'UNHCR et d'autres parties prenantes humanitaires de rassembler des données au sujet de ces groupes vulnérables présents parmi les populations touchées par les inondations. Cela a donné la possibilité aux acteurs humanitaires de s'assurer que l'on luttait contre les problèmes de protection liés aux « WATAN cards », qui allaient de l'enregistrement jusqu'à la réception de l'argent.



ENCADRÉ 2 : POURQUOI LE GOUVERNEMENT A-T-IL RESTREINT LES PROGRAMMES DE TRANSFERT MONÉTAIRE DES ONG INTERNATIONALES ?

Le Pakistan a connu le plus fort taux de déplacés internes en 2009 à cause de l'insurrection des Talibans et de l'intervention militaire nationale. Sur une population totale de 170 millions, on comptait plus de 3 millions de nouveaux déplacés internes parmi les Pakistanais cette année-là. En réaction à cela, le Gouvernement a mis en place un programme de transfert monétaire. Les acteurs internationaux, y compris le PAM, ont apporté une aide en nature. Les autorités ont toutefois perçu cette aide comme étant mal coordonnée et menant à un chevauchement ainsi qu'à l'exclusion de certains groupes de population, notamment dans les zones difficiles d'accès pour les ONG internationales. Le manque de coordination observé a contribué à la décision du Gouvernement de restreindre la mise en œuvre, par ces ONG, de leurs propres programmes de transfert monétaire et d'une aide en général, suite aux inondations.

Enseignements tirés et modifications apportées

La grande majorité des bénéficiaires ciblés (plus de 90 %) a reçu les « WATAN cards » et l'intégralité du transfert monétaire, et ils ont exprimé leur satisfaction quant au mécanisme de paiement. L'évaluation rapide⁶⁴ a mis l'accent sur le fait que les connaissances locales approfondies au sujet des zones touchées par les inondations, associées à un processus de vérification clair, systématique et uniforme appliqué à l'ensemble de la base de données nationale d'identification, ont mené à une identification efficace des bénéficiaires. En outre, l'évaluation a insisté sur le fait que la majeure partie des foyers bénéficiaires utilisait les subventions en espèces de manière raisonnable, pour l'alimentation, les médicaments, les biens ménagers, la réparation et la construction de logements, et les actifs de subsistance⁶⁵. De façon plus générale, la création de six millions de comptes bancaires pour cette initiative représente une opportunité de plus grande intégration économique pour les foyers bénéficiaires grâce à un accès accru aux ressources et systèmes financiers.

Malgré tout, certaines difficultés sont survenues lors de la phase 1 du projet. On a œuvré pour que les enseignements tirés soient intégrés à la phase 2 et/ou au récent projet « Action Plan for Early Recovery Using Cash Transfers ». Voici un récapitulatif de ces principales difficultés.

1. Ciblage des minorités et non pas uniquement de la majorité

Même si la phase 1 a permis d'aider un grand nombre de foyers pauvres et vulnérables, certains ont été exclus du simple fait du ciblage géographique ; il n'existait pas d'autres filtres liés à la vulnérabilité. En conséquence, lors de la phase 2, le ciblage a été peaufiné afin d'intégrer une population pauvre et vulnérable plus nombreuse. Compte tenu du niveau de pauvreté dominant dans la plupart des régions touchées par les inondations, le ciblage secondaire pratiqué lors de la phase 2 a été réalisé en mettant un point d'honneur à exclure les populations aisées de la population totale et à garantir que le programme touche les personnes les plus affectées. En s'appuyant sur les données mises à disposition par la NADRA, les NDMA et les PDMA pour la sélection des bénéficiaires, l'étendue des dommages causés aux logements est prise en compte dans le détermination du ciblage. Des vérifications sur le terrain seront effectuées afin de s'assurer que les logements des bénéficiaires potentiels ont bien été endommagés lors des inondations. L'USAID engagera une tierce partie pour déterminer la qualité de l'évaluation des besoins menée dans chaque province. Si l'on découvre des incohérences de taille entre la liste d'origine et la liste vérifiée ponctuellement, la région fera l'objet d'une nouvelle enquête par les autorités jusqu'à ce que la liste soit satisfaisante.

⁶⁴ Oxford Policy Management, 2011

⁶⁵ Banque mondiale, 2011

ENCADRÉ 3 : PERSPECTIVES D'AVENIR – LIENS AVEC LE PROGRAMME DE PROTECTION SOCIALE BISP

L'intérêt du Gouvernement pakistanais pour l'amélioration de la protection sociale a augmenté ces dernières années. En 2007, dans un contexte de crises alimentaire, financière et pétrolière, les autorités ont lancé une stratégie nationale de protection sociale qui s'est traduite par la mise en œuvre du Benazir Income Support Programme (BISP) en 2008 ; celui-ci est devenu le principal programme pakistanais de filet de protection sociale sur le plan national. Le BISP vise à réduire la pauvreté et à autonomiser les femmes les plus défavorisées, ainsi qu'à apporter une aide au revenu à hauteur de 1 000 roupies pakistanaises par mois aux femmes chefs de famille.

À l'époque des inondations de 2010, le BISP était en train de lancer une enquête d'envergure nationale au sujet de la pauvreté mais il n'avait pas terminé cette activité. Le BISP étant alors encore au stade de développement de ses structures, on a estimé que le système n'était pas en mesure de gérer un programme de transfert monétaire à l'échelle nationale au profit des foyers affectés par les inondations. Cette évaluation détaillée de la pauvreté est maintenant terminée et la réforme du processus de ciblage des PTM lors d'interventions futures en situation d'urgence est actuellement en phase de préparation, et elle sera mise en relation avec la base de données du BISP sur la pauvreté. Des fiches d'évaluation de la pauvreté fondées sur une évaluation indirecte des ressources seront émises afin d'identifier les populations les plus vulnérables suite à une catastrophe, par le biais d'un mécanisme transparent, impartial et objectif.

2. Développement de la campagne d'information publique

Les enseignements tirés des transferts monétaires qui ont suivi le tremblement de terre de 2005 ont montré l'importance d'une communication efficace avec l'ensemble des parties prenantes et des bénéficiaires, surtout au niveau local. C'est à cette échelle qu'il convient de dissiper les craintes communautaires, d'apporter des réponses cohérentes à toutes les questions et d'encourager la participation publique. Les commentaires portant sur l'évaluation rapide de la phase 1 du CDCP indiquent qu'il existait d'importantes lacunes au niveau de la sensibilisation des bénéficiaires potentiels, l'essentiel des informations étant transmis par le bouche à oreille. Cela a donné lieu à des propos contradictoires et à une certaine confusion, notamment au sujet du processus de plainte. On suppose que cela a été causé par un retard dans le lancement d'une campagne d'information publique. Néanmoins, lors de cette partie de la phase 1 du CDCP, une organisation indépendante, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), était étroitement associée, sur le terrain, à l'apport d'informations au public concernant les divers programmes et services disponibles pour les victimes des inondations. Grâce à l'assistance technique de la NADRA, l'OIM a préparé une série de réponses types aux questions les plus fréquentes au sujet des « WATAN cards », de l'enregistrement, du paiement et des procédures de plainte. Cette « Foire aux questions » a été traduite en sept langues, diffusée à la radio et partagée avec les organisations locales qui travaillent dans ce domaine, par exemple celles qui mettent en œuvre des programmes locaux d'aide en milieu rural et les organismes communautaires. Dans le cadre de la phase 2 du CDCP, les communications sont relayées, entre autres, grâce à l'assistance technique apportée à la NADRA. Elle est aussi véhiculée par l'élaboration et la distribution de supports de communication pertinents à chaque partie prenante, ainsi que par l'encouragement des interventions novatrices et adaptées au contexte local visant à diffuser les messages et à toucher la population bénéficiaire.



3. Amélioration de la coordination des systèmes électroniques

Durant la première phase de l'intervention, le ciblage des bénéficiaires a pris plusieurs mois du à des données manquantes ou dupliquées qui devaient être vérifiées. Certaines familles affectées par les inondations manquaient sur la liste des bénéficiaires et l'évaluation de la phase 1 place cela au rang des erreurs administratives, certaines adresses ne figurant pas sur la liste. Ces problèmes s'expliquent probablement par l'utilisation de systèmes électroniques différents pour les bases de données à l'échelle des districts et pour la NADRA. On prépare désormais la normalisation des systèmes électroniques à l'échelle nationale et des districts, ainsi que l'augmentation de la rapidité générale de ces systèmes afin de réduire le temps nécessaire à l'identification des bénéficiaires à quelques jours au lieu de quelques mois. La NDMA a souligné que cela contribuait à œuvrer en faveur d'un avenir où un grand nombre de bénéficiaires pourrait être identifié et aidé dans un délai toujours plus court. Afin de parvenir à cet objectif, le Gouvernement étudie les possibilités technologiques pouvant améliorer la vitesse et l'efficacité des futurs PTM en situation d'urgence : cela fait partie de son plan d'action⁶⁶.

4. Contrats formels avec les acteurs du secteur privé

Les banques ont dû travailler en dehors de leur zone de confort en installant des points de décaissement d'argent en dehors de leurs succursales, près des points d'enregistrement des bénéficiaires. D'aucuns ont trouvé cette collaboration difficile par moments. Pour la seconde phase du programme, des contrats formels ont été rédigés entre les banques commerciales participantes et le Gouvernement, et la signature des banques était exigée pour le décaissement. On a jugé cela nécessaire afin de promouvoir une collaboration efficace entre les acteurs des secteurs public et privé.

ANNEXE 4 : L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES PAR LES ÉTATS-UNIS LORS D'INTERVENTIONS EN SITUATION DE CATASTROPHE

Introduction

La loi « Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act » (ci-après « la loi Stafford ») est une législation qui sert de cadre de travail statutaire à une déclaration présidentielle de catastrophe majeure et la mobilisation, en conséquence, de ressources pour l'atténuation des catastrophes, l'aide humanitaire et le relèvement. Les ressources proviennent du « Disaster Relief Fund » et elles sont administrées par le département de la Sécurité intérieure des États-Unis⁶⁷. La Federal Emergency Management Agency (FEMA) est l'organisme principal d'intervention en situation de catastrophe. La loi Stafford permet le financement par le gouvernement fédéral des gouvernements des différents États, des gouvernements locaux et tribaux, de certaines ONG⁶⁸. Elle permet en outre d'accorder des subventions discrétionnaires⁶⁹ en espèces aux individus et aux foyers, par l'intermédiaire de deux principaux mécanismes : l'« Individual and Households Programme » (IHP) et l'« Other Needs Assistance » (ONA).

Depuis la promulgation de la loi Stafford, l'« Individual and Households Programme » et l'« Other Needs Assistance » ont été des instruments majeurs lors des actions mises en œuvre par la FEMA dans le cadre de l'intervention en situation de catastrophe. Les personnes éligibles peuvent faire la demande d'une aide individuelle immédiate après la déclaration de l'état de catastrophe par le président. Ces deux dispositifs sont conçus pour apporter, de façon générale, une aide financière d'urgence aux individus et aux foyers qui ne peuvent satisfaire leurs besoins essentiels par d'autres moyens⁷⁰. Même si chacun des deux dispositifs est constitué de plusieurs mécanismes

⁶⁷ Si des fonds supplémentaires sont nécessaires pour satisfaire d'autres demandes d'aide, la loi Stafford habilite le Congrès à envisager d'allouer des moyens supplémentaires au « Disaster Relief Fund ».

⁶⁸ Les ONG éligibles apportent des services indispensables au public général, comme par exemple : les soins de santé, l'éducation, l'eau, les égouts et les installations électriques, ainsi que les abris pour ceux qui n'ont pas de logement.

⁶⁹ Une aide ne peut être apportée via l'« Individual and Households Programme » que lorsque le président l'estime pertinente.

⁷⁰ Loi Stafford, section 408, A.1.

permanents, on a également instauré des mécanismes d'aide monétaire temporaires tels que l'« Expedited Assistance », lorsque cela était jugé nécessaire. D'après la législation en vigueur, une aide individuelle est disponible pour un logement temporaire, des travaux de réparation du logement ou son remplacement, une réparation de biens personnels ou leur remplacement, une assistance-chômage, des soins médicaux et dentaires, une aide juridique, des frais funéraires, un déménagement et des frais de stockage, et d'autres besoins liés tels que des générateurs pour la fourniture d'électricité et une assurance inondation. Selon les derniers amendements à la loi, datant d'avril 2013, les personnes affectées peuvent recevoir une aide pour différents besoins liés au relèvement suivant la catastrophe et à l'aide humanitaire. Cette somme ne peut pas dépasser les 31 900 dollars américains sur une période de 18 mois après la date de déclaration de l'état de catastrophe par le président⁷¹. Par ailleurs, cette loi autorise les gouvernements des États américains à demander des fonds issus du « Disaster Relief Fund » en vue de fournir une assistance financière aux individus et aux foyers affectés⁷².

Les enseignements tirés de la mise en œuvre pratique d'une aide individuelle lors des catastrophes majeures qui ont frappé les États-Unis ont façonné le cadre de travail législatif qui sous-tend l'aide individuelle apportée par le Gouvernement et, par conséquent, la nature des fonds mobilisés en situation de catastrophe. Cette étude de cas s'intéresse tout particulièrement aux moyens par lesquels les ouragans Katrina, Rita et Sandy ont stimulé l'amélioration et le développement des programmes d'aide individuelle du Gouvernement américain. Afin de mettre en exergue l'engagement de ce dernier à l'égard de l'aide individuelle lors d'interventions en situation de catastrophe, l'étude présentera également les actions qu'il a lancées en vue d'améliorer l'équité et l'efficacité du ciblage de l'aide monétaire et des processus de validation.

Les ouragans Katrina et Rita

En automne 2005, au lendemain des ouragans Katrina et Rita, la FEMA a dû gérer la distribution d'une aide directe à un nombre sans précédent d'individus touchés par une catastrophe. L'une des premières mesures prises par la FEMA a été le lancement du programme « Expedited Assistance » d'après les dispositions définies par la loi Stafford. Cette initiative impliquait un paiement unique direct de 2 000 dollars américains sous forme de chèque ou, pour les personnes hébergées dans le stade Superdome, une carte de débit pré-créditée dans le cadre d'un programme pilote. Afin d'accéder au versement d'« Expedited Assistance », les personnes devaient s'enregistrer auprès de la FEMA par téléphone ou en ligne en fournissant, entre autres informations, des preuves de leur éligibilité à une aide individuelle. Plusieurs mois après chacune des catastrophes, à la mi-décembre 2005, le Government Accountability Office (GAO) a rapporté que la FEMA avait effectué des paiements à hauteur de 2,3 milliards de dollars américains dans le cadre de l'« Expedited Assistance »⁷³. Les personnes enregistrées ont pu recevoir une aide supplémentaire via les programmes d'aide individuelle à condition de justifier de besoins prolongés liés à une catastrophe. Dans son rapport au Congrès présenté début octobre 2006, la FEMA a indiqué que pour l'intervention en réponse aux ouragans Katrina et Rita, elle avait effectué des paiements d'un total de 7,6 milliards de dollars américains dans le cadre de l'« Individual and Households Programme ».

En plus d'une aide monétaire directe aux individus, le Gouvernement a pris plusieurs mesures afin d'apporter une aide monétaire indirecte pour subvenir aux besoins individuels essentiels dans les limites de l'ONA. L'une de ces mesures est l'activation du programme « Temporary Assistance for Needy Families » (TANF), un dispositif d'assistance sociale, conçu à l'origine pour accorder des subventions aux États afin de les aider à fournir des allocations sociales en espèces aux familles avec enfants. Vu la flexibilité que conférait le TANF aux États pour qu'ils réalisent des transferts monétaires d'urgence, la difficulté à fournir des services aux personnes déplacées internes suite aux ouragans Katrina et Rita a encouragé le Gouvernement fédéral à réactiver temporairement le mécanisme TANF⁷⁴. On a débloqué non seulement des fonds supplémentaires de façon expresse à cette

⁷³ GAO. *Expedited Assistance for Victims of Hurricanes Katrina and Rita: FEMA's Control Weaknesses Exposed the Government to Significant Fraud and Abuse*, rapport du Government Accountability Office aux commissions du Congrès des États-Unis, juin 2006.

⁷⁴ Falk, G. *Temporary Assistance for Needy Families (TANF): Its Role in Response to the Effects of Hurricane Katrina*. Rapport au Congrès fait par le Service de recherche du Congrès américain, 7 octobre 2005.



fin, mais l'on a également abandonné certaines exigences liées au programme TANF dans les États touchés par Katrina et Rita⁷⁵. En outre, on a étendu l'aide aux individus affectés pour inclure ceux qui n'étaient pas, à l'origine, sur les listes d'éligibilité du TANF⁷⁶ et l'on a renforcé l'utilité globale du dispositif en tant qu'instrument pour l'intervention en situation de catastrophe par la promulgation de la loi « Emergency Healthcare Relief Act » en 2005⁷⁷.

En dépit de ces programmes, les ouragans Katrina et Rita ont mis en évidence des faiblesses importantes, fort médiatisées et systématiques, sur le plan de la coordination des interventions nationales du Gouvernement en réponse aux catastrophes⁷⁸. Dans le cas de l'« Expedited Assistance », les actions de la FEMA pour mettre en place les subventions ont été fréquemment éclipsées par les difficultés rencontrées par les individus lors de leurs tentatives d'enregistrement et de réception de celle-ci. Par exemple, après avoir créé des Centres de relèvement ultérieur aux catastrophes (« Disaster Recovery Centres »), la FEMA n'a pas réussi à les structurer pour traiter les enregistrements et les paiements. Ces centres n'ont pas non plus reçu les moyens d'aider les individus touchés à continuer de recevoir des allocations sociales qu'ils recevaient habituellement avant la catastrophe. C'était un oubli important, étant donné que de nombreuses zones affectées n'avaient pas accès à l'électricité ou aux services téléphoniques. De plus, la FEMA n'a pas réussi à dimensionner les centres d'appel afin qu'ils puissent gérer un volume de demandes accru. Dans son rapport *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, la Maison Blanche a décrit l'apport de services tels que le programme « Expedited Assistance » comme n'étant « pas suffisamment réactif, compte tenu des circonstances associées à un grand nombre de victimes obligeant ces dernières à se frayer un chemin dans des processus bureaucratiques désagréables dans une situation extrêmement contraignante »⁷⁹.

Par ailleurs, dans son témoignage au Comité de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales en 2007, la GAO a pointé d'importantes faiblesses dans le contrôle de l'administration de la FEMA lié à l'« Individual and Households Programme », ce qui a laissé le Gouvernement fédéral vulnérable face aux fraudes, et a entraîné un gaspillage et des abus de grande ampleur. La FEMA a reconnu des défaillances en terme de suivi mais a affirmé que celles-ci n'étaient pas évitables du fait de l'échelle des catastrophes, du nombre de rapports d'exception générés par le système, d'un manque de personnel de gestion et du besoin de désactiver certaines mesures de contrôle afin de permettre une intervention de paiement plus rapide. En conséquence, la GAO a rapporté qu'une gestion inadaptée avait donné lieu à des paiements potentiellement incorrects ou frauduleux d'un total d'environ 1 milliard de dollars américains dans le cadre de l'« Individual and Households Programme »⁸⁰. Par exemple, la GAO a souligné que, tandis que le système automatisé de la FEMA avait identifié des paiements potentiellement frauduleux, le processus manuel utilisé pour étudier de telles applications n'a pas empêché de réaliser des paiements dans le cadre de l'« Expedited Assistance » et d'autres, dans le cadre de l'« Individual and Households Programme ». En outre, après avoir repéré des paiements frauduleux ou abusifs dans ce dernier, à hauteur d'environ 290 millions de dollars américains, la FEMA n'avait réussi à en récupérer que 7 millions un an après le passage de Katrina.

Katrina et Rita ont servi de catalyseurs au réexamen, par les États-Unis, de leur vulnérabilité et au développement des autorités fédérales dédiées à l'aide. Plusieurs d'entre elles étaient précisément associées à la coordination des programmes d'aide individuelle. En réaction au gaspillage et à l'abus des ressources fédérales, la FEMA a instauré une politique d'inspection généralisée qui autorise les paiements de l'« Individual and Households Programme » uniquement lorsqu'un inspecteur rencontre un déclarant du programme, qu'il inspecte les

⁷⁵ P.L. 109-68

⁷⁶ H.R. 3971

⁷⁷ S.1716, Titre II

⁷⁸ Pour de plus amples informations, consultez le document suivant. La Maison Blanche. *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*. Février 2006.

⁷⁹ La Maison Blanche. *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*. p.59.

⁸⁰ GAO, *Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Continued Findings of Fraud, Waste and Abuse*. Rapport au Comité de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales, Sénat des États-Unis, 15 mars 2007.



biens concernés, qu'il valide les documents appuyant la demande et qu'il fournit un rapport à la FEMA⁸¹. Les prestataires indépendants qui effectuent des inspections liées aux catastrophes pour la FEMA⁸² sont désormais contractuellement tenus de valider un plus grand nombre de données qu'en 2005. Les prestataires sont tenus, par ailleurs, de mener des études afin de déterminer la validité de l'adresse présumée de chaque déclarant. Cette mesure et la politique d'inspection généralisée forment deux systèmes de validation préalable améliorés qui ont permis d'apporter des corrections importantes, de l'identification jusqu'au paiement en passant par l'enregistrement, en limitant les données dupliquées ou non valables⁸³.

La loi « Post-Katrina Emergency Reform Act » de 2006⁸⁴ visait à mieux lutter contre plusieurs des problèmes de coordination et d'administration qui ont affecté la distribution de l'aide individuelle au lendemain du passage de Katrina et de Rita. Cette loi a autorisé le président à accélérer la mise en œuvre du programme « Expedited Assistance » en tant que mesure préventive après sa déclaration de l'état de catastrophe selon la loi Stafford. D'autres amendements législatifs ont également étendu l'utilité de l'aide individuelle du Gouvernement.

- La suppression du plafond de l'enveloppe versée au niveau individuel pour la réparation/le remplacement du logement. Toutefois, le plafond global des paiements à un individu ou à un foyer subsiste.
- La couverture par le mécanisme d'aide de certaines dépenses supplémentaires pour les familles affectées liées au logement comme les charges et les cautions.
- La prise en compte, par la loi Stafford, des besoins spécifiques des personnes handicapées et de celles ayant une maîtrise limitée de l'anglais. Le directeur de la FEMA doit s'assurer que les informations liées à l'aide individuelle sont rendues disponibles à ces groupes avant, pendant et après une catastrophe.
- Des dispositions ont été prises pour qu'en cas de catastrophe, les victimes handicapées puissent quand même être éligibles à une aide au logement si elles ne peuvent pas accéder à leur logement. Les précédentes dispositions indiquaient que leur logement devait avoir été « rendu inhabitable ».
- L'autorisation de réaliser des paiements de l'« Individual and Households Programme » au profit des personnes handicapées et de leur fournir un logement, en leur apportant, entre autres, une aide médicale adaptée à leurs besoins.

L'ouragan Sandy

Vu la taille, la force et le lieu d'impact de l'ouragan Sandy, les dégâts qu'il a causés ont rivalisé avec ceux des tempêtes estivales de 2005. En février 2013, 1,2 milliards de dollars américains ont été débloqués pour des paiements de l'« Individual and Households Programme », afin d'aider les survivants à couvrir leurs besoins essentiels. Comme pour toutes les catastrophes touchant les États-Unis, les membres du Congrès ont tenu une série de séances qui, parmi d'autres problématiques, cherchaient à évaluer l'état et l'efficacité de la législation portant sur les mesures d'intervention et de relèvement du Gouvernement fédéral en situation de catastrophe. Une inquiétude générale a été formulée, selon laquelle le relèvement consécutif à l'ouragan Sandy pourrait pâtir des retards et des lourdeurs bureaucratiques qui ont entravé le relèvement suite au passage de Katrina. En conséquence, le Congrès a adopté la loi « Sandy Recovery Improvement Act » en 2013. Celle-ci apporte une nouvelle modification à la loi Stafford afin d'accroître l'efficacité et la qualité des mesures de relèvement consécutives à une catastrophe, y compris l'administration fédérale de l'aide individuelle.

⁸¹ Département de la Sécurité intérieure des États-Unis, Bureau de l'Inspecteur général. Improvements to Internal Controls for FEMA's IHP Registration Process (adapté). OIG-09-110, septembre 2009.

⁸² Les prestataires indépendants gèrent plusieurs aspects du processus d'inspection, dont le sous-traitement des inspections matérielles.

⁸³ Département de la Sécurité intérieure des États-Unis, Bureau de l'Inspecteur général. Improvements to Internal Controls for FEMA's IHP Registration Process (adapté). OIG-09-110, septembre 2009.

⁸⁴ P.L. 109-295



L'impact dévastateur de Sandy a entraîné les modifications les plus importantes apportées à la loi Stafford depuis plusieurs dizaines d'années. La loi « Sandy Recovery Improvement Act » (loi Sandy) de janvier 2013 remanie plusieurs autorités existantes de la FEMA liées à l'aide individuelle, et elle vise à développer l'efficacité ainsi que le potentiel des programmes « Individual and Households Programme » et « Other Needs Assistance ». La question la plus importante est sans doute celle des facteurs que la FEMA examine au moment de décider d'apporter une aide individuelle en cas de catastrophe, et de la manière dont on interprète ces facteurs. En janvier 2014, moins d'un an après sa promulgation, la loi Sandy a exigé de la FEMA de mener une étude des facteurs que celle-ci passe en revue lorsqu'elle décide d'apporter une aide individuelle. En plus des effets de l'ouragan Sandy, l'autre raison de la mise en place de cette étude est le fait que les facteurs liés à l'aide individuelles n'ont pas été révisés depuis leur première apparition dans la législation, en 1999, et que cette aide demeure l'un des mécanismes majeurs d'intervention du Gouvernement fédéral en cas de catastrophe. À l'heure actuelle, parmi les facteurs utilisés en vue de définir la nature et l'échelle de l'intervention de la FEMA en matière d'aide individuelle, aucun ne se voit accordé une importance particulière. En outre, on appelle à faire des difficultés telles qu'une perte considérable de pouvoir et de services une composante ayant plus de poids dans le processus de prise de décision, compte tenu des frustrations que ces difficultés peuvent aggraver en cas de catastrophe.

Depuis le passage de l'ouragan Katrina, on a prêté une attention croissante à l'impact des catastrophes sur les enfants. La loi Sandy présente des mesures concrètes de lutte contre certains de ces problèmes en englobant les familles bénéficiant de l'« Other Needs Assistance » plus précisément dans son mécanisme d'aide à la garde d'enfants qui peut désormais faire l'objet d'une demande d'aide. Étant donné que de nombreux prestataires de services de puériculture sont des organismes du secteur privé qui comblent des lacunes dans la prestation de services publics par le système fédéral, la loi Sandy inclut désormais les services de garde d'enfants dans la liste des dépenses pouvant faire l'objet d'une demande d'aide dans le cadre du programme « Other Needs Assistance »⁸⁵. L'aide monétaire indirecte a été renforcée en conférant un caractère permanent aux programmes pilotes de logement testés lors de l'intervention consécutive à l'ouragan Katrina. La loi Sandy autorise maintenant la FEMA à rénover des logements afin d'accroître ses options de logement temporaire, un processus qui pourrait très bien contribuer à dynamiser l'économie locale.

La réponse gouvernementale à Sandy s'est appuyée sur une utilisation notable des nouvelles technologies. Après avoir débloqué des fonds pour accroître l'aide au loyer afin de compenser le coût élevé de la location immobilière dans la région de New York, la FEMA a utilisé les résultats d'une analyse géospatiale effectuée par son groupe de travail pour la modélisation (« Modelling Task Force » ou MOTF) en vue de contribuer à apporter plus rapidement une aide individuelle à ceux qui ne pouvaient pas accéder à leur logement. En analysant des données provenant d'une variété de sources, dans les jours qui ont suivi le passage de Sandy⁸⁶, le MOTF a dressé une liste de communautés auxquelles les inspecteurs du logement ne pourraient pas accéder pendant des jours, voire des semaines. Les foyers situés dans des lieux que les simulations du MOTF jugeaient inaccessibles étaient automatiquement sélectionnés pour deux mois d'aide à la location, au taux supérieur. Cette approche non traditionnelle vis-à-vis des besoins des survivants a contribué à l'apport d'une aide accélérée à la location, à destination de 44 000 foyers, par les autorités fédérales.

⁸⁵ Tandis que les besoins liés à la catastrophe sont satisfaits à 100 % par le Gouvernement fédéral, l'aide qui dépend de l'« Other Needs Assistance » est apportée à 75 % par le Gouvernement fédéral et à 25 % par les gouvernements des États. Loi Stafford, section 408, A.2.

⁸⁶ Ces sources de données comprennent : les capteurs de laisse de crue, les niveaux d'inondation, les données d'imagerie de la National Oceanic and Atmospheric Administration et les informations sur les fermetures de routes provenant du département des Transports de chaque État.



The Cash Learning Partnership

Le présent rapport thématique a été entrepris dans le cadre d'une étude de recherche de 2013 intitulée « *Les programmes de transfert monétaire sont-ils prêts pour l'avenir ?* ». Cette recherche a été commandée par le Cash Learning Partnership (CaLP) et menée par le Humanitarian Futures Programme (HFP), du King's College à Londres. Ce projet vise à comprendre comment les changements qui surviennent dans le paysage mondial général et dans la sphère humanitaire pourraient évoluer par la suite (jusqu'en 2025) ; il aspire aussi à étudier comment ces changements pourraient façonner les programmes de transfert monétaire (PTM). L'analyse effectuée dans le cadre du projet étudie ces problématiques avec pour contexte le dialogue mondial en cours sur l'avenir de l'humanitarisme, notamment les processus liés aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) pour l'après-2015, le débat sur le prochain Cadre d'action de Hyogo (HFA2) et le Sommet humanitaire mondial de 2016. Ce rapport et les autres fruits du projet seront, on l'espère, largement diffusés et leurs conclusions et suggestions, débattues à tous les niveaux au sein du secteur. Ce processus devrait donner lieu à une série de priorités qui pourraient être les fondements d'un programme d'actions tournées vers l'avenir. Dans l'idéal, ce programme doit être conçu par l'ensemble du réseau d'acteurs identifiés dans cette analyse qui ont un intérêt et un rôle à jouer dans l'évolution des PTM. Ce rapport thématique a été rédigé dans l'optique de constituer un document à part entière, et n'est qu'un des résultats du projet. Les autres fruits de ce projet sont disponibles dans une série d'annexes, et le rapport final rassemble l'ensemble des recherches. Enfin, un résumé du rapport final est également disponible.

Ce travail de recherche a été commandé par le Cash Learning Partnership (CaLP), avec le soutien généreux du service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO) et du ministère britannique du Développement international (DFID).



Humanitarian Aid
and Civil Protection

