

ÉTUDE DE CAS

QUEL TYPE DE TRANSFERT MONÉTAIRE POUR UNE ASSISTANCE MULTISECTORIELLE ?



D'après l'expérience de SOLIDARITES INTERNATIONAL en Province Orientale de la République Démocratique du Congo avec le programme ARCC II



Contributeurs :

Basile RAMBAUD, Responsable de programme cash et vouchers
Julie MAYANS, Référente technique sécurité alimentaire
Julie RAPHANEL, Coordinatrice monitoring & évaluation.

Date: Novembre 2015



For the past 35 years, the humanitarian aid organization SOLIDARITÉS INTERNATIONAL has been active in the field during conflicts and natural disasters. Our mission is to help people whose health, or even whose very lives are threatened, as quickly and as efficiently as possible, by covering their basic needs: food, water and shelter.

After responding to the initial crisis, our humanitarian aid teams assist the families and most vulnerable communities until they regain the means to survive and the autonomy needed to face the challenges of an uncertain future with dignity.

Drawing on our experience with the most severe humanitarian crises, from Afghanistan to Haiti and including the Balkans, Rwanda, Indonesia and Darfur, we are especially committed to the battle against diseases linked to unclean drinking water, the leading cause of mortality worldwide.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1 CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU TRANSFERT MONETAIRE INCONDITIONNEL	
1.1 Contexte	6
1.2 Résumé du programme ARCC	8
2 CHOIX DE LA MODALITE D'INTERVENTION	
2.1 Arbre décisionnel	9
2.2 Matrice décisionnelle	12
3 ANALYSE DU MARCHÉ ET DES RISQUES	
3.1 Marché	15
3.2 Sécurité	16
3.3 Protection des bénéficiaires	18
4 MISE EN ŒUVRE DE LA MODALITE CHOISIE	
4.1 <i>Cash</i> via coopératives	19
4.2 <i>Cash</i> via commerçants, intégré dans une foire ou marché ouvert	28
4.3 Expérience en <i>cash</i> via téléphonie mobile	36
4.4 Spécificités des foires et marchés ouverts ARCC	37
CONCLUSION	40



Ce document a été produit avec l'aide de l'UNICEF. Son contenu et ses recommandations ne reflètent pas nécessairement les points de vue et positions de l'UNICEF. De plus, ce texte n'a pas été édité ni vérifié selon les normes officielles de publication de l'UNICEF, et l'UNICEF décline toute responsabilité en cas d'erreur.

INTRODUCTION

Ce document a pour objectif de faciliter la mise en œuvre opérationnelle de programmes de transfert monétaire, spécifiquement dans le contexte de l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC).

Il a été conçu suite à l'expérience du programme **ARCC** (*Alternative Responses for Communities in Crisis*) en RDC, programme pilote mis en œuvre entre octobre 2013 et mars 2015 dans deux zones de l'Est du pays : le territoire de **Djugu**, en Province Orientale, et le territoire de **Béni**, dans le Nord Kivu. Ce programme financé par **UNICEF** devait mettre en place des **approches alternatives d'assistance à 10000 bénéficiaires basées sur le transfert monétaire**. Les zones ciblées étaient des zones accueillant des populations déplacées ou retournées, installées depuis plus de 3 mois et moins de 2 ans. Les bénéficiaires étaient assistés via un **transfert monétaire** (soit sous forme de *cash*, soit sous forme de coupons) **inconditionnel**. Pour les détails, voir le cadre logique de ce programme qui se trouve en Annexe 1. Le programme était multisectoriel, l'assistance n'avait pas vocation à atteindre des objectifs sectoriels, mais devait être en mesure de couvrir les besoins de base des bénéficiaires et de renforcer leurs moyens d'existence afin de les amener vers une meilleure capacité de résilience. Ce programme avait également une composante recherche dont le but était de mesurer l'effet et l'impact des assistances de transfert monétaire.

Ce rapport se concentre sur la capitalisation opérationnelle de la mise en œuvre des activités. Etant donné que ce document se base sur une expérience limitée à deux contextes d'un même pays, il n'a pas vocation à définir une méthodologie applicable à l'ensemble des missions souhaitant mettre en place des activités de transfert monétaire. Il peut néanmoins constituer un document de base pour d'autres contextes mais doit dans ce cas être adapté aux spécificités locales et aux mandats des programmes.

Les annexes sont disponibles sur demande à info@solidarites.org

1 CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU TRANSFERT MONÉTAIRE INCONDITIONNEL

1.1 Contexte

Territoire de Béni, Nord Kivu

Le programme ARCC est intervenu, en phase 1 du programme sur l'axe Oicha-Eringeti, située au Nord de la ville de **Béni**, important centre urbain de la région. Les populations ciblées étaient des déplacés fuyant l'insécurité engendrée par la présence des ADF-Nalu, groupe rebelle ougandais à l'Est de l'axe. Il s'agit d'une zone relativement développée économiquement mais où l'accès aux services et articles de base n'était limité qu'économiquement pour les bénéficiaires. Le marché de la zone était très flexible et réactif, bien connecté avec les deux grands marchés de la sous-région : Kampala et Butembo. L'enjeu principal d'une intervention dans cette zone était la **sécurité et la protection des bénéficiaires**. En effet, les incursions des ADF étaient fréquentes sur l'axe d'intervention et la zone était sur-militarisée, avec des pillages de particuliers attribués à des groupes armés présumés FARDC (Force Armée de la République du Congo), l'armée régulière de la RDC.

En phase 2, le programme est intervenu dans la zone de **Cantine**, zone d'accueil de déplacés fuyant le contexte d'insécurité du territoire de Mambasa, engendré par la présence des milices Simba. Située à une trentaine de kilomètres à l'ouest de la ville de Béni, cette zone était relativement stable d'un point de vue sécuritaire et accueillait 2 marchés importants (Mabalako et Cantine), eux-mêmes bien connectés au marché de Béni et donc aux grands marchés de la sous-région : Butembo et Kampala.

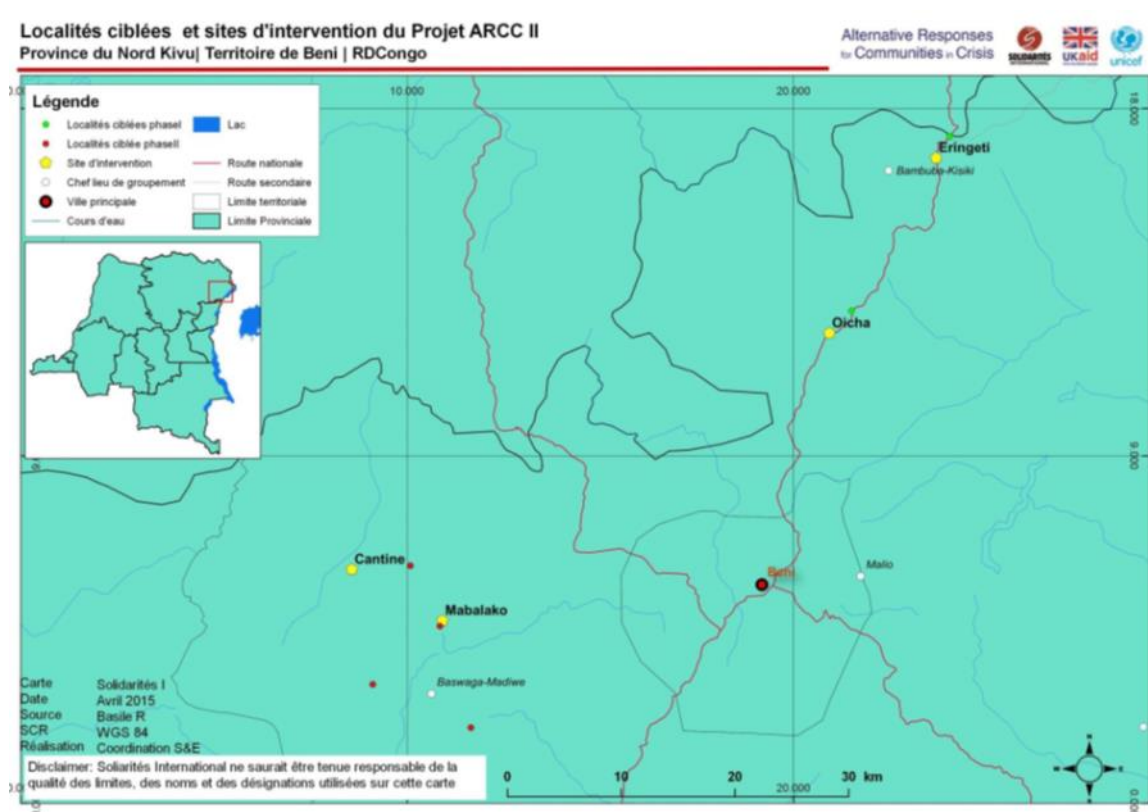


Figure 1 Carte des zones d'intervention du programme ARCC II en Province Orientale

Territoire de Djugu, Province Orientale

Le programme ARCC a été mis en œuvre dans le territoire de **Djugu**. Ce territoire a connu des violences intercommunautaires dans les années 2000, obligeant la quasi-totalité de la population à connaître au moins un épisode de déplacement, soit au Nord vers les territoires d’Aru et Mahagi, soit au Sud vers Bunia, soit à l’Est en Ouganda. La plupart des déplacés sont retournés dans leurs localités d’origine entre 2008 et 2011, mais des cas de retours tardifs ont été enregistrés en 2012 et 2013. Le programme a ciblé ces zones de retours plus tardifs, accueillant des rapatriés d’Ouganda. Il s’agissait de zones enclavées où le mauvais état voir l’inexistence de routes et une topographie contraignante rendaient l’accès aux zones d’intervention compliqué. Ce territoire a du mal à se relever économiquement des années de conflits qui l’ont parcouru. Il s’agit donc d’une zone peu développée où les principales contraintes d’intervention ont été l’accès aux bénéficiaires et la capacité des marchés à répondre à la demande.

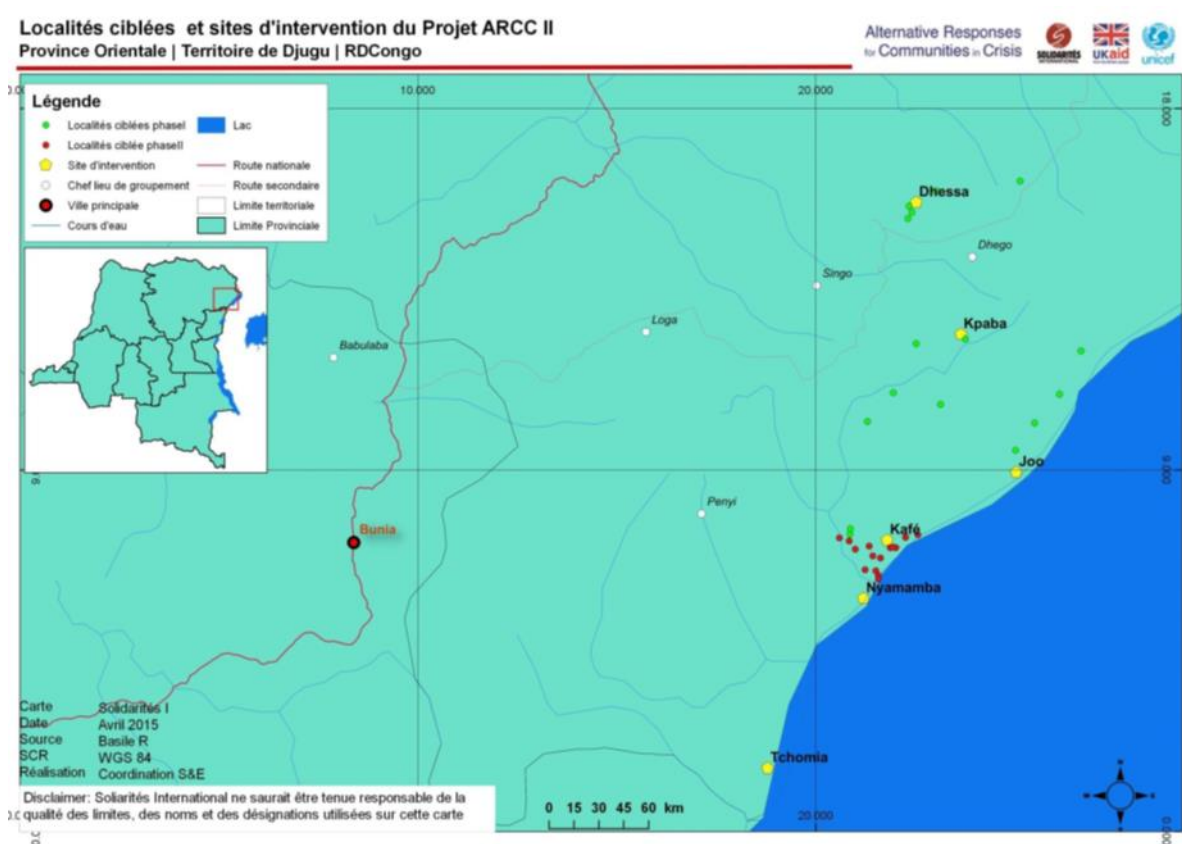


Figure 2 Carte des zones d’intervention du programme ARCC II au Nord Kivu

1.2 Résumé du programme ARCC

Le programme ARCC s'est déroulé en deux phases. La **première phase** a démarré en octobre 2013 et s'est conclue en août 2014. Les interventions ont eu lieu entre mai et août 2014. La **seconde phase** s'est déroulée de septembre 2014 à mars 2015 et les interventions ont eu lieu entre décembre 2014 et février 2015.

Le programme ARCC a été l'occasion de mettre en place des activités plutôt innovantes pour Solidarités International en RDC et à cette échelle :

Marchés ouverts¹

Foires multisectorielles

Transfert monétaire via commerçants

Transfert monétaire via coopératives financières

Transfert monétaire via téléphonie mobile (expérience annulée suite à un manque de réactivité des opérateurs téléphoniques partenaires, mais sur laquelle il est néanmoins nécessaire de capitaliser).

Le tableau suivant résume les différentes interventions qu'a réalisées le programme.

Phase	Province	Territoire	Site d'intervention	Modalités d'assistance	No total de bénéficiaires assistés par modalité site d'intervention	No total de bénéficiaires assistés par zone d'intervention et par phase	No total de bénéficiaires assistés par phase	No total de bénéficiaires assistés
Phase 1	Nord Kivu	Béni	Eringeti	Transfert monétaire via coopératives	1272	3214	5572	10010
			Oicha		1942			
	Province orientale	Djugu	Largu	Marché ouvert + <i>cash</i> via commerçants	643	2358		
			Tchomia		404			
Joo			245					
		Kpaba	Foire multisectorielle + <i>cash</i> via commerçants	1066				
Phase 2	Nord Kivu	Béni	Mabalako	Transfert monétaire via coopérative	2022	2469	4438	
			Cantine		447			
	Province orientale	Djugu	Nyamamba	Marché ouvert + <i>cash</i> via commerçants	949	1969		
			Kafé		1020			

Tableau 1 Résumé des interventions du programme ARCC

¹ Un marché ouvert est un marché existant et non créé artificiellement par une organisation (contrairement aux foires).

Pour les assistances dans le **Nord Kivu**, un partenariat a été établi avec la coopérative MECRECO (Mutuelle d'Épargne et Crédit Coopératif) à Béni qui a été chargé de convoier les fonds vers les sites d'intervention et de remettre le *cash* aux bénéficiaires, sous la supervision des équipes de Solidarités International. Chaque bénéficiaire a reçu un montant de 110 dollars.

En **Province Orientale**, les assistances ont eu lieu via coupons (foire multisectorielle et marchés ouverts). Pour l'ensemble de ces assistances, les bénéficiaires ont reçu l'équivalent en coupons de 110 dollars, avec possibilité d'échanger leurs coupons pour un montant maximal de 40 dollars contre du *cash*, auprès de commerçants contractés par Solidarités International.

2 CHOIX DE LA MODALITE D'INTERVENTION

2.1 **Arbre décisionnel**

Avant de lancer une intervention en transfert monétaire et de décider quelle modalité d'intervention est la plus pertinente, il convient de s'assurer de certaines conditions préalables nécessaires à la mise en œuvre de l'activité.

Ces questions sont regroupées autour de quatre thématiques principales :

- 1** L'état du marché
- 2** La protection des bénéficiaires
- 3** La sécurité des acteurs de mise en œuvre de l'activité (ONG et potentiels partenaires)
- 4** La présence de services d'appui à la mise en œuvre du transfert monétaire

Au cas où les conditions nécessaires sont réunies, il convient ensuite d'analyser quelle méthodologie d'intervention, parmi celles réalisables, a le meilleur coût/efficacité.

La figure suivante est un outil d'aide au choix de la méthodologie d'intervention des activités de transfert monétaire. Il reprend les différentes questions clés à se poser afin de savoir quelle méthodologie d'intervention est la mieux adaptée au contexte et présente les avantages et inconvénients de chaque activité en termes de coûts et d'efficacité.

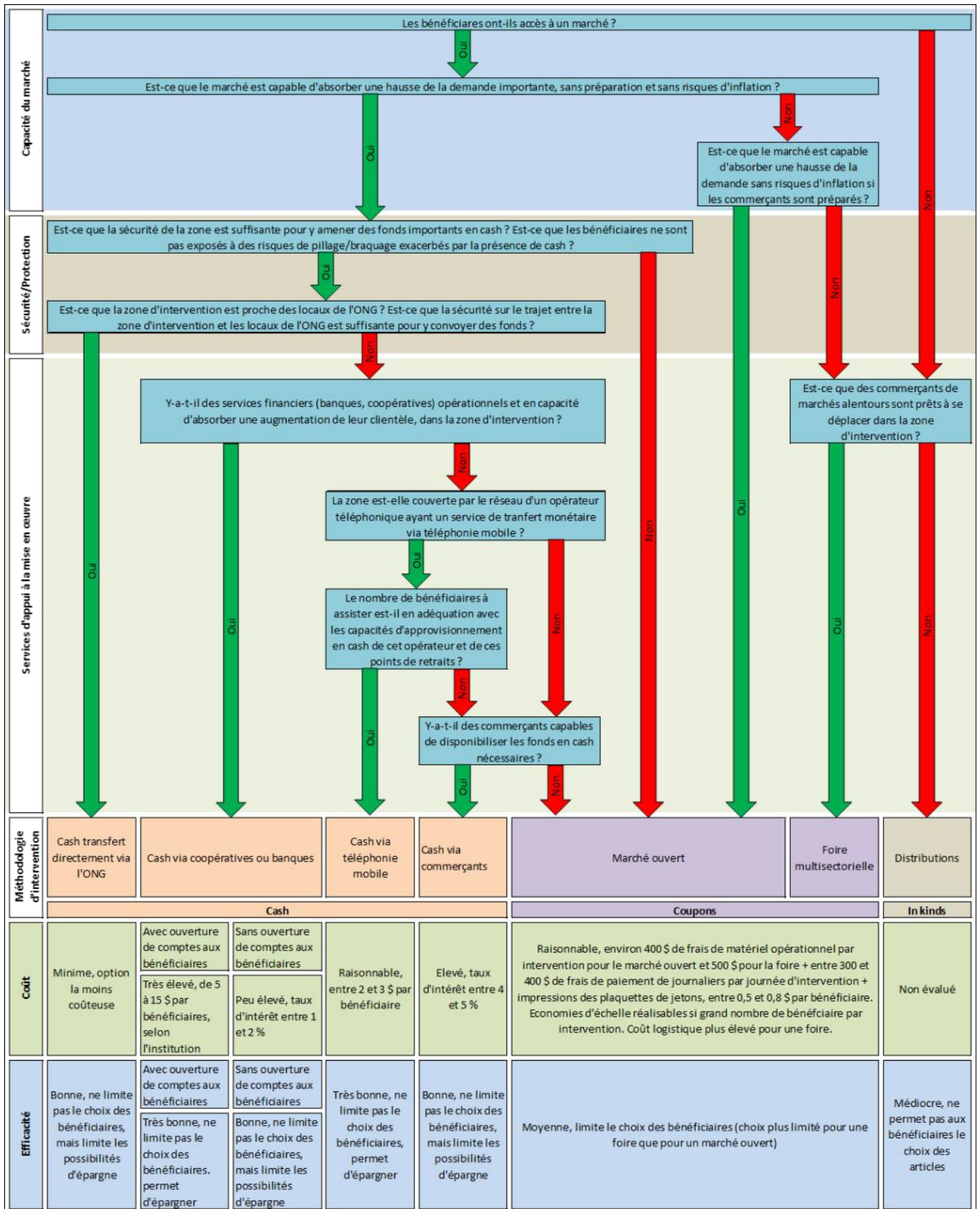


Figure 3 Arbre décisionnel pour les activités de transfert monétaire inconditionnel

Les rubriques *Méthodologie d'intervention*, *Coût* et *Efficacité* sont commentées sur la page suivante.

Méthodologie d'intervention

Les types d'activités proposés dans cet arbre sont ceux expérimentés ou envisagés par le programme ARCC. Dans d'autres contextes, d'autres types d'activités de transfert monétaire peuvent être pertinents. Il est également possible d'avoir des **approches hybrides**. Par exemple, dans le cadre du programme ARCC, en Province Orientale, les marchés ouverts et foires s'accompagnaient de **cash via commerçants**, afin que les bénéficiaires puissent recevoir une partie de leur assistance en *cash* en échangeant leurs coupons auprès de commerçants identifiés. Une autre méthodologie hybride couramment employée (mais pas par l'ARCC) est l'assistance en **coupons à valeur marchande**. Cette option a presque les mêmes effets qu'une distribution classique en nature. Les bénéficiaires n'ont pas le choix dans les articles reçus car elle définit la quantité et le type d'articles par bénéficiaires. Ils peuvent cependant choisir la marque et la variété qu'ils préfèrent. Certains coupons peuvent également offrir un choix assez large de produit en déterminant une catégorie (ex : coupons « légumes », coupons « viande »). Cette méthodologie est par ailleurs moins lourde en termes de logistique qu'une distribution classique car ce sont les commerçants qui sont en charge de l'approvisionnement, du stockage et du convoyage des marchandises vers les sites de distribution.

Une des limites de ce document est qu'il ne capitalise pas sur le choix d'un **versement en une ou plusieurs tranches** car cela n'a pas été testé dans le cadre du programme ARCC. Le choix d'un versement en une ou plusieurs tranches doit avant tout être motivé par les objectifs du programme, selon qu'il s'agisse d'un programme d'assistance humanitaire d'urgence, de reconstruction ou d'un programme de filets de protection sociaux. Etant donné l'aspect humanitaire du programme ARCC, le versement en une tranche unique a été privilégié. D'autres facteurs liés aux contextes d'intervention ont participé à ce choix. Au Nord Kivu, les conditions sécuritaires n'étaient pas suffisantes pour réaliser un versement en plusieurs tranches qui nécessite de réitérer les interventions sur une même zone et donc nuit à la discrétion nécessaire que doit adopter cette activité dans ce type de contexte. En Province Orientale, les difficultés d'accès à certaines localités ciblées et l'éloignement des bénéficiaires par rapport aux marchés ont participé au choix

de faire les versements en une seule tranche. Ce rapport ne traite donc pas des différences méthodologiques entre versement en une tranche ou en plusieurs, étant donné l'absence d'expérience sur le versement en plusieurs tranches.

Cet arbre ne prend pas non plus en compte **le choix de verser l'argent en Dollars ou en monnaie locale**. Ce choix doit être motivé par la préférence des bénéficiaires et par la faisabilité opérationnelle. Dans le cadre du programme ARCC, en Province orientale, le *cash* via commerçants a été versée en Francs Congolais car les commerçants contractés n'avaient pas de fonds en Dollars en quantité suffisante. Pour le Nord Kivu, où le *cash* a été versé via coopérative, les versements étaient en Dollars car la coopérative partenaire ne souhaitait pas convoier des fonds en Francs Congolais qui nécessitent un volume de billets beaucoup plus important et donc beaucoup plus visible, étant donné le faible montant des billets en Francs Congolais (1 USD = 923 FC). Le choix d'utiliser les Dollars ou la monnaie locale peut avoir des répercussions sur le taux de change. Dans certains contextes, le Dollar est plus avantageux pour les bénéficiaires grâce au taux de change pratiqué, dans d'autres contextes, ce taux peut leur être désavantageux. De plus, l'arrivée inhabituelle d'un grand nombre de billets en Dollars peut perturber les taux de change localement pratiqués.

Cet arbre ne prend pas en compte certaines contraintes opérationnelles liées aux spécificités des contextes ou des services de mise en œuvre du transfert monétaire inconditionnel. Par exemple, dans le contexte de l'Est de la RDC, la mise en œuvre du transfert monétaire via téléphonie mobile s'avère être très compliquée, due au manque d'expérience et de réactivité des opérateurs de téléphone mobile dans ce domaine, alors que dans des pays comme le Kenya ou la Somalie, ce mode de transfert est bien développé et les contraintes opérationnelles réduites.

Coût

Egalement, les coûts estimés dépendent des contextes d'intervention, il est possible que dans d'autres contextes, le *cash* via commerçants soit peu coûteux, tandis qu'une intervention via banques ou coopératives s'avère plus onéreuse.

Efficacité

L'efficacité est évaluée dans cet arbre en fonction de la diversité des besoins couverts par chaque méthodologie d'intervention, étant donné que le programme ARCC vise une assistance multisectorielle. Dans le cadre de programme de transfert monétaire avec objectifs sectoriels, il est possible qu'une intervention via coupons soit plus pertinente car elle permet de mieux limiter les types d'articles proposés par

les commerçants et donc d'orienter les bénéficiaires vers des articles cadrant avec les objectifs du programme. Par exemple, en RDC, le programme RRMP (Réponse Rapide aux Mouvements de Population) réalise également des foires et marchés ouverts mais limite ceux-ci uniquement aux articles non-vivres, afin de s'assurer que l'objectif sectoriel d'amélioration de l'accès des ménages aux articles ménagers essentiels soit bien atteint.

2.2 Matrice décisionnelle

L'arbre décisionnel est un premier outil d'aide au choix de la méthode d'intervention. Il permet d'éliminer certaines méthodes peu adaptées au contexte. Une des limites de cet outil est qu'il considère chaque critère comme éliminatoire, or dans la plupart des cas, il s'agit plutôt de choisir l'option la moins contraignante et présentant le plus d'avantages en prenant en compte un faisceau de facteurs déterminants. Ainsi, avant de prendre une décision sur la méthodologie la plus adaptée, il convient de croiser l'ensemble des éléments qui constituent le contexte d'intervention. L'outil suivant se propose de donner un cadre pour déterminer la meilleure option de transfert monétaire.

Il s'agit du format adopté dans le cadre du programme ARCC. Il peut être adapté au contexte.

Critères de sélection	Pondération	Types de modalité d'assistance					
		Option 1 (en nature)		Option 2 (espèces)		Option 3 (Coupons)	
		Commentaires	Note/5	Commentaires	Note/5	Commentaires	Note/5
Pertinence par rapport aux objectifs							
Bon rapport coût/efficacité							
Préparation du marché local							
Préférence des bénéficiaires							
Capacité organisationnelle							
Sécurité							
Protection des bénéficiaires							
Total							

Tableau 2 Exemple de matrice décisionnelle vierge

Critères de sélection

Les critères de sélection proposés semblent les plus pertinents et couvrir l'ensemble des considérations à prendre en compte, mais il est possible que dans d'autres contextes, il faille en ajouter ou en retirer certains non adaptés.



Pertinence par rapport aux objectifs

Ici, il s'agit de déterminer si la méthodologie d'intervention cadre bien avec les objectifs du programme. Par exemple, dans le cadre de programme d'urgence aux objectifs mono-sectoriels, une distribution pourrait être mieux adaptée qu'une distribution de *cash* cadrant mieux avec un programme aux objectifs multisectoriels.



Bon rapport coût/efficacité

Ici, il s'agit de mesurer l'efficacité des méthodologies. Si une méthodologie apparaît comme très pertinente mais onéreuse, son rapport coût/efficacité sera moyen et une méthodologie moins coûteuse pourra lui-être préférée, même si elle est moins efficace que la première option. Afin de bien savoir noter le rapport coûts/efficacité, il convient d'analyser quel est le facteur déterminant. Dans le cadre d'un programme avec peu de marges de manœuvre en termes budgétaires, le coût pourra primer sur l'efficacité de la méthode (tout en s'assurant de l'atteinte des objectifs).



Préparation du marché local

Il s'agit d'un facteur particulièrement déterminant dans le cadre d'activités de transfert monétaire en espèce. Il l'est moins pour les activités en coupons ou en nature ou des solutions de préparation du marché à l'activité peuvent-être apportées (cf. partie 3.1.2 de ce document).



Capacité organisationnelle

Il s'agit de déterminer si l'ONG possède les ressources (humaines, matérielles) et l'expérience nécessaire pour mettre en œuvre l'activité. Par exemple, une activité de distribution directe en nature peut être extrêmement lourde en termes de ressources logistiques et n'est pas adaptée à un programme qui ne les possède pas.



Sécurité

En général le transfert monétaire en espèces attire plus la convoitise qu'un transfert en coupons ou une distribution en nature. Il est possible de limiter les risques en prenant les précautions nécessaires.



Protection des bénéficiaires

Il s'agit de déterminer quelle méthodologie garantit le mieux la protection des bénéficiaires. Il faut prendre en compte à la fois leur sécurité, mais également les problèmes de conflits au sein d'un ménage ou d'une communauté que les activités peuvent amener et voir s'ils sont limitables.

Pondération et note

La pondération est laissée libre et déterminée en fonction du contexte, du mandat et des objectifs du programme. Par exemple, pour le programme ARCC qui devait mettre en place des méthodologies d'intervention innovantes, le critère pertinence par rapport aux objectifs a été pondéré fortement afin de s'assurer que des activités non adaptées au programme (distribution en nature) ne puissent pas ressortir bien notées.

Il est tout de même recommandé de ne pas adopter une pondération avec une amplitude trop large, afin de ne pas donner un poids disproportionné à certains critères. Une échelle de 1 à 5 paraît adaptée.

Dans le même souci de ne pas donner trop d'importance à un critère, la note maximale sur laquelle chacun sont notés a été limitée à 5.

Outil et exemple

L'**Annexe 2** est un tableau Excel à deux onglets. L'un reprend le format vierge de la matrice, avec les formules intégrées, le second est un exemple de matrice complétée, dans le cadre de la phase 1 du programme ARCC, sur les deux zones d'intervention.

3 ANALYSE DU MARCHÉ ET DES RISQUES

3.1 **Marché**

Questions clés

La condition préalable et nécessaire avant de décider quelle modalité d'intervention est la mieux adaptée est l'**état du marché**. Si les bénéficiaires n'ont pas accès à un marché fonctionnel, capable d'absorber une hausse de la demande sans risques d'inflation, les activités de transfert monétaires en *cash* ne peuvent être envisagées et d'autres solutions doivent être envisagées.

Il existe des méthodes d'études de marché en situation d'urgence qui ont fait leurs preuves, la plus connue étant la méthodologie **EMMA** (*Emergency Market Mapping and Analysis*), adaptée à un contexte de dysfonctionnement du marché suite à un choc et qui permet d'analyser des marchés critiques, produit par produit. Le rapport présent n'a pas pour objet de dresser un catalogue des différentes méthodes d'analyse de marché ; pour plus d'information, vous pouvez vous référer à un document réalisé par Oxfam pour le contexte de la RDC². Dans le cadre du programme ARCC, la méthodologie EMMA est apparue trop lourde et peu adaptée au contexte pour être mise en place. L'analyse des marchés qui a été réalisée s'est néanmoins inspirée de cette méthodologie.

L'analyse du marché dans le cadre du programme ARCC s'est déroulée en deux temps. Durant la phase d'étude de contexte, des rencontres avec l'ensemble des informateurs clés de la zone d'intervention ont eu lieu. Systématiquement, ces entretiens comportaient une partie sur l'état des marchés avec plus ou moins de questions selon l'interlocuteur.

Questions clés posées aux commerçants

- *Quels sont les principaux marchés dans votre zone ?*
- *Quels sont les items dont le manque est ressenti sur le marché ?*
- *Quelles sont les chemins d'approvisionnement de ces marchés ? D'où viennent les denrées ?*
- *Quels types de denrées sont importées et d'où ? Quels types de denrées sont produits localement ?*
- *Quelles denrées produites localement sont exportées ? Où ? et par qui ?*
- *Comment jugeriez-vous le fonctionnement du marché en terme de :*
 - *concurrence,*
 - *prix,*
 - *état des stocks,*
 - *temps d'approvisionnement ?*
- *Y-a-t-il eu des crises récentes qui ont affecté le marché et si oui dans quelles proportions ? Difficulté d'approvisionnement, hausse ou baisse des prix anormales, etc...*
- *Quels sont les éléments qui impactent le plus les prix sur le marché (état des routes, tarifs douaniers, saisonnalité, calendrier agricole, etc...)*

Ce premier contact avec les commerçants permet déjà de dresser un état des lieux des marchés de la zone, de connaître les routes d'approvisionnement, les cas de rupture de stocks, la saisonnalité des hausses et baisses des prix (souvent liés aux saisons agricoles et aux saisons des pluies), sa connectivité avec les marchés périphériques plus importants.

² Un document réalisé par Oxfam RDC est disponible à l'adresse <http://www.cashlearning.org/resources/library/346-standards-minimums-pour-une-tude-de-marche-nfi-abris-et-education>. Il résume les standards minimum d'une étude de marché en RDC.

Les indicateurs qui montrent la bonne élasticité du marché sont les suivants :

- Pas de ruptures de stocks
- Pas d'items manquants sur les marchés
- Denrées provenant d'importants marchés régionaux
- Routes d'approvisionnement sûres et praticables en toutes saisons
- Pas de hausses et baisses des prix anormales, c'est-à-dire non liées au calendrier agricole

Dans un second temps, une fois les marchés fréquentés par les bénéficiaires identifiés, un second entretien était conduit avec les commerçants. Les questions étaient plus spécifiques à ce marché.

L'**Annexe 3** présente le guide d'entretien pour les commerçants.

3.2 Sécurité

Questions clés

S'assurer de la sécurité d'une zone n'est généralement pas du ressort direct des équipes opérationnelles. Elles peuvent cependant y participer en remontant les informations liées à ce domaine aux services compétents. Il est recommandé, dans le cadre d'intervention de transfert monétaire de demander un diagnostic par le service de l'organisation en charge de la sécurité et de faire valider l'activité par ce service.

On considère généralement que le transfert monétaire en espèces est beaucoup plus risqué que les activités en coupons ou de distribution en natures. C'est en partie vrai, car il est plus facile de piller un convoi de transport de fonds que d'articles vivres et/ou non vivres et il est également plus facile d'épuiser le *cash* que des articles en nature.

Cependant, il ne faut pas négliger les **risques sécuritaires** que comporte toute intervention humanitaire dans des contextes tendus. Les distributions en nature entraînent également des risques de pillage.

Mesure de mitigation

Si la capacité du marché a été évaluée comme non adaptée à une hausse soudaine de la demande, sans préparation des commerçants, une activité de transfert monétaire en espèce n'est pas envisageable. Cependant, des activités via coupons restent tout de même possibles. L'organisation d'un marché ouvert permet de sélectionner les commerçants participants au programme et de les sensibiliser à cette hausse de la demande. Il est recommandé de faire la sélection des commerçants au moins une semaine avant l'intervention, afin d'avoir le temps de réaliser un inventaire de leurs stocks et de s'assurer qu'ils correspondent aux besoins des bénéficiaires. Si ce n'est pas le cas, les commerçants doivent avoir le temps de se réapprovisionner. Il est également possible d'augmenter le nombre de commerçants en faisant venir des commerçants d'autres marchés afin de renforcer les stocks disponibles.

Questions clés à se poser avant de valider une intervention en transfert monétaire

- *Y-a-t-il des groupes armés dans la zone d'intervention et sur le trajet entre les locaux de l'ONG ou du partenaire de mise en œuvre (banque, coopérative, commerçants, etc.) ?*
- *Si oui, ces groupes armés constituent-ils une menace directe ou les risques sont plus liés à la criminalité individuelle ?*
- *Y-a-t-il une présence policière dans la zone ?*
- *L'exécution peut-elle être rapide, entre la décision de la date de la distribution et la distribution même afin de minimiser les risques de fuite d'information et ne laisser qu'un faible délai aux potentiels criminels ou groupes armés de s'organiser ?*
- *L'axe entre les locaux de l'ONG ou du partenaire de mise en œuvre (banque, coopérative, commerçants, etc.) est-il en bon état et garantie des solutions d'évacuation rapides et fiables ?³*

Un contexte sécuritaire tendu ne signifie pas forcément que le risque pour une activité de transfert monétaire est plus fort. Le programme ARCC est intervenu dans deux zones d'intervention. Dans le territoire de Béni, la situation était beaucoup plus tendue qu'à Djugu. Des combats opposant les FARDC aux ADF avaient lieu à proximité des localités d'intervention, tandis que dans le territoire de Djugu, aucun groupe armé n'était présent. La surmilitarisation de l'axe d'intervention à Béni avait même été considérée comme un facteur limitant les risques de braquage par les groupes armés rebelles. De plus, l'axe d'intervention était goudronné, tandis que dans le territoire de Djugu, les routes étaient en mauvais états et les embourbements fréquents. Une intervention en transfert monétaire a été évaluée moins risquée dans le territoire de Béni que dans le territoire de Djugu.

Mesure de mitigation

Dans le cadre d'activité de transfert monétaire en espèce (que ce soit directement par l'ONG ou via un opérateur extérieur), il convient de prendre certaines mesures afin de limiter les risques sécuritaires :

➡ Confidentialité

Impliquer le moins de personnes possibles si des mouvements de fonds sont validés.

➡ Imprévisibilité

Ne pas communiquer sur un calendrier fixe d'intervention, changer régulièrement les sites de remise du *cash*, si l'ONG est responsable du convoyage des fonds, changer les itinéraires régulièrement.

➡ Discretion

Ne pas procéder aux distributions de *cash* dans un lieu visible par tous (tout lieu vaste possédant des murs pour cacher l'activité pourrait convenir – dans le cadre d'ARCCII, ce sont des hôpitaux qui ont été utilisés), intervenir les jours de marché permet également d'intégrer l'activité dans un contexte d'effervescence où la grande présence de bénéficiaires en un même lieu passera inaperçue.

³ Dans le contexte de l'Est de la RDC, cela signifie que les pistes sont régulièrement entretenues et ne présentent pas de risques d'embourbements.

3.3 Protection des bénéficiaires

Risques de braquage/pillage :

- Demander aux bénéficiaires quel est pour eux le site d'intervention le plus approprié
- Avoir un site de distribution le plus proche possible des bénéficiaires
- Sensibiliser de manière appuyée les bénéficiaires à la discrétion dont ils doivent faire preuve
- Sensibiliser les bénéficiaires aux recours qu'ils ont en cas de risques de braquage/pillage (par un mécanisme de plaintes et feedback)
- Voir si les bénéficiaires ont confiance en leurs autorités locales et si oui, les impliquer, elles sont normalement les premières garantes de la protection des bénéficiaires.
- Mettre en place un plan d'alerte communautaire

Risques de tensions au sein du ménage :

- Bien analyser les relations de pouvoir au sein du ménage notamment sur la décision concernant l'argent
- Sensibiliser les bénéficiaires à l'aspect non individuel de l'assistance, l'aide étant destiné aux ménages

Risques de tensions au sein de la communauté :

La meilleure garantie d'une limitation des risques de tensions au sein de la communauté est un ciblage pertinent. Il faut donc s'assurer que les critères de ciblage soient compris et acceptés par la communauté. Plus le ciblage sera participatif, mieux il sera accepté. Il convient également de s'assurer qu'aucune minorité (religieuse, ethnique, sociale, etc...) n'ait été exclue du ciblage de manière discriminatoire. Une couverture importante des localités ciblées (c'est-à-dire un ciblage englobant une grande proportion des habitants) réduit les risques de tensions au sein de la communauté. Cela n'est pas toujours faisable et dépend de l'objectif du programme et des besoins des populations. Mais l'option d'élargir le ciblage en cas de risques de tensions, doit être envisagée. De manière générale, il vaut mieux avoir une couverture importante dans peu de localités que de cibler un nombre important de localités et ne sélectionner qu'une faible proportion de bénéficiaires dans chaque localité, entraînant un effet de saupoudrage de l'assistance.

4 MISE EN ŒUVRE DE LA MODALITE CHOISIE

Ce chapitre détaille les méthodes opérationnelles des activités innovantes mises en place dans le cadre du programme ARCC :

Cash via coopératives

Cash via commerçants intégrés dans les foires et marchés ouverts

Pour ces deux activités, leurs chapitres respectifs reprennent le raisonnement de l'arbre décisionnel et la matrice décisionnelle ainsi que les questions clés de l'analyse du marché et des risques, décrits dans les chapitres précédents.

Il aborde les activités de marchés ouverts et de foires, mais ne rentre pas dans les détails puisqu'il s'agit d'activités étant déjà bien documentées dans le « Guide des foires dans le secteur des non vivres » rédigé par Unicef en 2012 (avec le soutien de DFID) ainsi que l'étude de cas réalisée en 2012 par Solidarités International lors de l'ARCC I « Transfert Monétaire Inconditionnel : marchés ouverts via coupons monétaires NFI et AGR en Ituri, Province Orientale ». Il aborde également l'activité de transfert monétaire via téléphonie mobile, mais de manière succincte, l'expérience au sein du programme ARCC de cette méthodologie ayant été annulée.

4.1 Cash via coopératives

Justifications

Au Nord Kivu, la capacité des marchés à absorber une forte hausse de la demande a été évaluée comme bonne. Malgré l'importance du montant injecté - 624 910 \$ au total (phase 1 : 3 212 ménages, 353 320 \$; phase 2 : 2469 ménages, 271 590 \$), la connectivité des marchés locaux avec les grands marchés régionaux : Butembo et Kampala garantissait leur capacité d'absorption.

La sécurité a constitué le principal enjeu de la mise en œuvre d'une activité de transfert monétaire. Les fonds à transférer étaient importants et les zones d'intervention situées entre 30 et 50 km de la base de Solidarités International à Béni. De plus le contexte sécuritaire n'offrait pas suffisamment de garanties pour un convoyage de fonds jusqu'à la zone d'intervention. Il a été évalué qu'un transfert réalisé directement par les équipes de Solidarités International faisait prendre trop de risques à l'ONG. Il s'agissait donc de trouver le service de transfert monétaire le plus sûr.

Les besoins des ménages ciblés ont été évalués comme multisectoriels : alimentation, accès aux soins, accès à l'éducation, relance économique des mé-

nages, articles ménagers essentiels, donc difficilement atteignables avec une activité de transfert en coupons ou de distributions en nature. Le transfert de *cash* est donc apparu comme la méthode la plus appropriée au contexte. Etant donné l'important volet étude du programme ARCC, et l'aspect pilote du transfert monétaire, cette activité correspondait bien aux objectifs et mandat du programme.

Deux options ont été envisagées : transfert de *cash* via coopératives et transfert de *cash* via téléphonie mobile. Il s'agissait des seuls services de transfert de *cash* opérationnels dans la zone d'intervention. A cause d'un manque de réactivité du partenaire sélectionné pour le transfert de *cash* via téléphonie mobile, cette option a été abandonnée et il a été décidé de réaliser l'ensemble des transferts via coopératives.

Il a d'abord été envisagé d'ouvrir des comptes à chaque bénéficiaire, mais plusieurs contraintes ont obligés à renoncer à ce mode opératoire. La principale contrainte étant le coût par bénéficiaires. En effet, selon les coopératives rencontrées, les frais d'ouverture de compte oscillent entre 5 et 10 \$ par bénéficiaires ; de plus, il n'est pas possible de retirer l'ensemble de la somme transférée sur le compte car un

montant minimal, oscillant entre 1 et 5 \$ selon les coopératives, doit rester en permanence sur le compte ; le seul moyen de retirer l'ensemble de la somme est de fermer le compte, mais cela engendre des frais de fermeture de compte oscillant également entre 1 et 5 \$.

La plupart des bénéficiaires habitaient loin des bureaux des coopératives (une trentaine de kilomètres) et donc n'avaient pas vocation à se rendre régulièrement dans leurs bureaux, d'autant plus que leur sécurité sur le trajet n'était pas garantie. Le troisième facteur ayant amené à abandonner l'option d'ouverture

de comptes est la lourdeur administrative que cela incluait. Les coopératives demandaient pour l'ouverture des comptes un nombre d'informations importantes pour chaque bénéficiaire (nom du père, nom de la mère, numéro de carte d'électeur, or une grande partie d'entre eux n'avaient pas de cartes d'électeurs, photos d'identité) qu'il aurait été chronophage de récolter. Il a donc été décidé d'ouvrir simplement un compte Solidarités International où l'ensemble des bénéficiaires pouvaient retirer leur 110 \$ sans autres justificatifs que le jeton d'identification du bénéficiaire, remis par Solidarités International à tous les ménages ciblés.

Méthodologie

Au préalable, il est important de rappeler qu'une distribution de *cash* requiert la même rigueur opérationnelle qu'une distribution classique. Elle reprend **les mêmes principes qu'une distribution en nature avec un volet sécurité/protection renforcé**.

L'option remise de chèques aux bénéficiaires a été abandonnée dans le programme ARCC. En effet, émettre 5681 chèques (nombre de ménages ciblés sur les deux phases dans la zone de Béni) est apparu trop lourd. La coopérative partenaire a accepté de remettre le *cash* aux bénéficiaires avec la présentation du jeton d'identification des bénéficiaires distribués par Solidarités International.

A

Sélection de la coopérative partenaire

Il est d'abord nécessaire d'évaluer la capacité des coopératives à répondre aux exigences de la mise en œuvre de l'activité. La comparaison des différentes coopératives ainsi que le choix de la coopérative partenaire doit être renseignée grâce à une grille d'analyse, reprenant le modèle de la grille d'analyse des cotations. L'**Annexe 4** est l'outil utilisé dans le cadre du programme ARCC. Il comporte 2 onglets : un format vierge et un exemple complété.

Il convient ensuite de demander un devis à la coopérative sélectionnée. En **Annexe 5** est disponible la demande de devis soumise aux coopératives présélec-

tionnées par le programme ARCC. La demande de devis sert à planifier les coûts nécessaires à la mise en œuvre de l'activité. Une fois la coopérative validée, il est recommandé de rédiger un contrat de prestation de service avec celle-ci (cf. un exemple de contrat utilisé dans la phase 2 du programme ARCC en **Annexe 6**).

B

Remise des jetons d'identification des bénéficiaires

Quelques jours avant la distribution du *cash* des jetons sont remis à chaque bénéficiaire. Ces jetons servent à s'assurer qu'au moment de la remise du *cash*, la personne se présentant est bien bénéficiaire du programme. Le format de jeton utilisé dans le cadre du programme ARCC est présenté en **Annexe 7**⁴.

Afin d'éviter les fraudes le jour de la distribution du *cash*, les jetons ne contiennent pas le nom du bénéficiaire, mais un numéro de série (dans l'exemple: n° de fiche et n° d'ordre) unique pour chaque bénéficiaire. Ces informations peuvent être complétées directement au moment de la remise des jetons, ou en amont, l'idéal étant de le faire faire à l'imprimeur des jetons par publipostage.

Il convient ensuite d'organiser une distribution des jetons. Les agents de Solidarités International se rendent dans chaque localité ciblée et suivant la liste des

⁴ Etant donné que cette trame a déjà servie pour un programme, il est fortement déconseillé de la réutiliser telle quelle pour d'autres programmes, afin de limiter les risques de reproduction de faux jetons.

bénéficiaires remettent le jeton. Afin de s'assurer que le bénéficiaire à qui est remis le jeton est bien celui ciblé, il est nécessaire d'être accompagné par une personne de la communauté pouvant appuyer l'équipe et, dans la mesure du possible, que les bénéficiaires présentent un document d'identité officiel. Quelques questions, dont les réponses ont été récoltées durant la phase de ciblage doivent être posées à la personne : taille du ménage, âge des enfants, nom de son mari ou épouse, etc. Selon le nombre de bénéficiaires par localité, la durée de la remise des jetons peut nécessiter de mettre en place des aménagements adaptés : point d'eau, zone ombragée pour l'attente, etc.

C

Choix du site de distribution

Le choix du site de distribution se fait avec la coopérative partenaire. Deux sites doivent être identifiés : le **site n°1** est la zone d'attente/sensibilisation/ vérification des jetons des bénéficiaires, le **site n°2** est le site de remise du *cash*. La coopérative n'intervient que dans le choix du 2^{ème} site. Si les bureaux de la coopératives sont proches des localités d'intervention, ceux-ci constituent le site n°2.

Le premier site doit donc avoir une grande capacité d'accueil, afin de pouvoir contenir l'ensemble des bénéficiaires prévus par jour (jusqu'à 600 dans le programme ARCC II). Ce site peut être ouvert et ne nécessite pas d'être hautement sécurisé. Il doit cependant être bien délimité et prévoir des zones ombragées pour l'attente des bénéficiaires. Dans la plupart des cas, les autorités locales acceptent de mettre gratuitement à disposition un site correspondant aux critères. Des aménagements doivent souvent être apportés pour baliser le site et s'assurer que la superficie des zones couvertes est suffisante.

Dans le cas où la coopérative ne dispose pas de locaux à proximité des localités d'intervention, il faut sélectionner un site adapté à la remise du *cash*. Il doit s'agir d'un bureau fermé, à l'abri de tous regards extérieurs car l'affluence de bénéficiaires vers ce bureau ne doit pas éveiller les soupçons. Dans le cadre de la phase 2 du programme ARCC, un centre de santé avait mis à disposition une partie de ces locaux. Cela constituait un site idéal puisque la présence d'équipes d'une ONG, ainsi que de nombreux bénéficiaires n'attiraient pas l'attention étant donné la fonction de ces locaux. La coopérative peut assumer la location de ce site si cela est prévu dans le contrat, mais il n'est pas rare que les autorités mettent à disposition des locaux gratuitement. Il est préférable de ne pas avoir de visibilité de l'ONG sur le site n°2 (discrétion).

Les deux sites ne doivent pas être trop rapprochés - quelques minutes de marche de distance.

D

Communication avec les parties prenantes

Il convient de bien informer la coopérative des fonds nécessaires à rendre disponibles pour chaque jour de distribution, en fonction du nombre de bénéficiaires prévus. Le calendrier d'activité ne doit être partagé qu'avec la personne responsable de l'activité au sein de la coopérative. Une mesure de discrétion supplémentaire peut être d'avoir un calendrier indicatif, avec une communication sur les dates précises de distribution exclusivement orale.

Les bénéficiaires sont informés la veille qu'ils doivent se présenter au site n°1. Il est préférable de les renseigner sur le lieu et la date précise de distribution le plus tard possible. Une fourchette de temps indicative doit cependant leur être communiquée, pour éviter tensions et frustrations envers l'ONG.



Les équipes de Solidarités International se répartissent sur les sites n°1 et 2. Sur le premier site, les bénéficiaires, sont appelés par groupe de 20, suivant leur numéro d'identification figurant sur leurs jetons. Ils se présentent à la table de vérification des jetons.

Un agent les accueille et vérifie leur identité.

Il s'assure que le numéro de série figurant sur le jeton corresponde à celui de la liste des bénéficiaires. En cas de doute, il demande un document officiel ou pose quelques questions sur la composition du ménage du bénéficiaire, dont les réponses ont été renseignées au moment du ciblage. Si le doute persiste, il fait appel à un membre de la communauté afin qu'il tranche.

L'agent appose une marque distinctive sur le jeton

afin de certifier que le bénéficiaire est bien passé par son bureau et l'oriente vers les zones de sensibilisation. Il se dirige vers des zones de sensibilisation par groupes de 20 (plusieurs zones existantes, afin d'éviter l'engorgement).

> Photo 1 Vérification des jetons et de l'identité des bénéficiaires au site n° 1—Tenambo, Nord Kivu—Juin 2014

Un agent de Solidarités International les sensibilise au déroulement de l'activité et aux mesures de discrétion qu'ils doivent adopter.

Il leur explique où se situe le site n°2 et qu'ils doivent s'y rendre par groupes dispersés en prenant des routes différentes. La sensibilisation se fait sans mégaphone (discrétion), ce qui est possible pour un groupe de 20 personnes. Si le programme a vocation à promouvoir certains comportements d'achat (exemple : achat de biens productifs pour le lancement d'une Activité Génératrice de Revenus), c'est l'occasion de rediffuser ces messages.

Les bénéficiaires se dirigent en groupes dispersés vers le site n°2.

Une personne de leur communauté, qu'ils connaissent, est embauchée en tant que journalier pour les accueillir sur ce site (sans visibilité de l'ONG). Elle les oriente vers une zone d'attente où les agents de Solidarités International procèdent à une seconde vérification de leurs jetons.



> Photo 2 Sensibilisation des bénéficiaires au site n°1—Mabalako, Nord Kivu—Janvier 2015

Les bénéficiaires sont envoyés un par un dans le bureau de remise du *cash* où les agents de la coopérative sont présents, accompagnés d'un agent Solidarités International. Le *cash* leur est remis, ils signent ou apposent leur empreinte digitale sur la liste des bénéficiaires. Les coopératives ont également des procédures de suivi de leurs mouvements de fonds, ils devront certainement signer un bordereau pour la coopérative.

Une fois que le premier groupe de 20 bénéficiaires est passé, le second se présente, avec une attention pour une fluidité constante de l'arrivée des bénéficiaires, permise par une bonne communication entre les agents postés au site n°1 et ceux du site n°2 (ex : radios hand-sets).

Un bureau des plaintes est mis à disposition, à l'extérieur du site de distribution, afin d'être accessible également aux personnes non-bénéficiaires. Un agent de Solidarités International tient ce bureau, accompagné d'un membre de la communauté bénévole en lequel celle-ci a confiance. Chaque plainte est consignée et transmise au responsable du programme à la fin de la journée d'activité. La plupart des plaintes peuvent être résolues directement (perte de jetons, problème d'orientation sur le site, personne ne rentrant pas dans les critères de ciblage demandant à accéder à l'assistance, etc).



> Photo 3 Remise du cash à une bénéficiaire et émargement de la liste des bénéficiaires au site n°2—Oicha, Nord Kivu—Juin 2014

La figure suivante résume l'organisation d'une journée type de distribution de *cash*. Il s'agit d'un schéma type qui doit être adapté en fonction du nombre de bénéficiaires servis par journée d'intervention. Dans le cadre du programme ARCC, lorsque le nombre de bénéficiaires était important (autour de 600 certaines journées), certains postes étaient doublés (notamment aux bureaux de vérification des jetons), afin d'accélérer le rythme de la distribution.

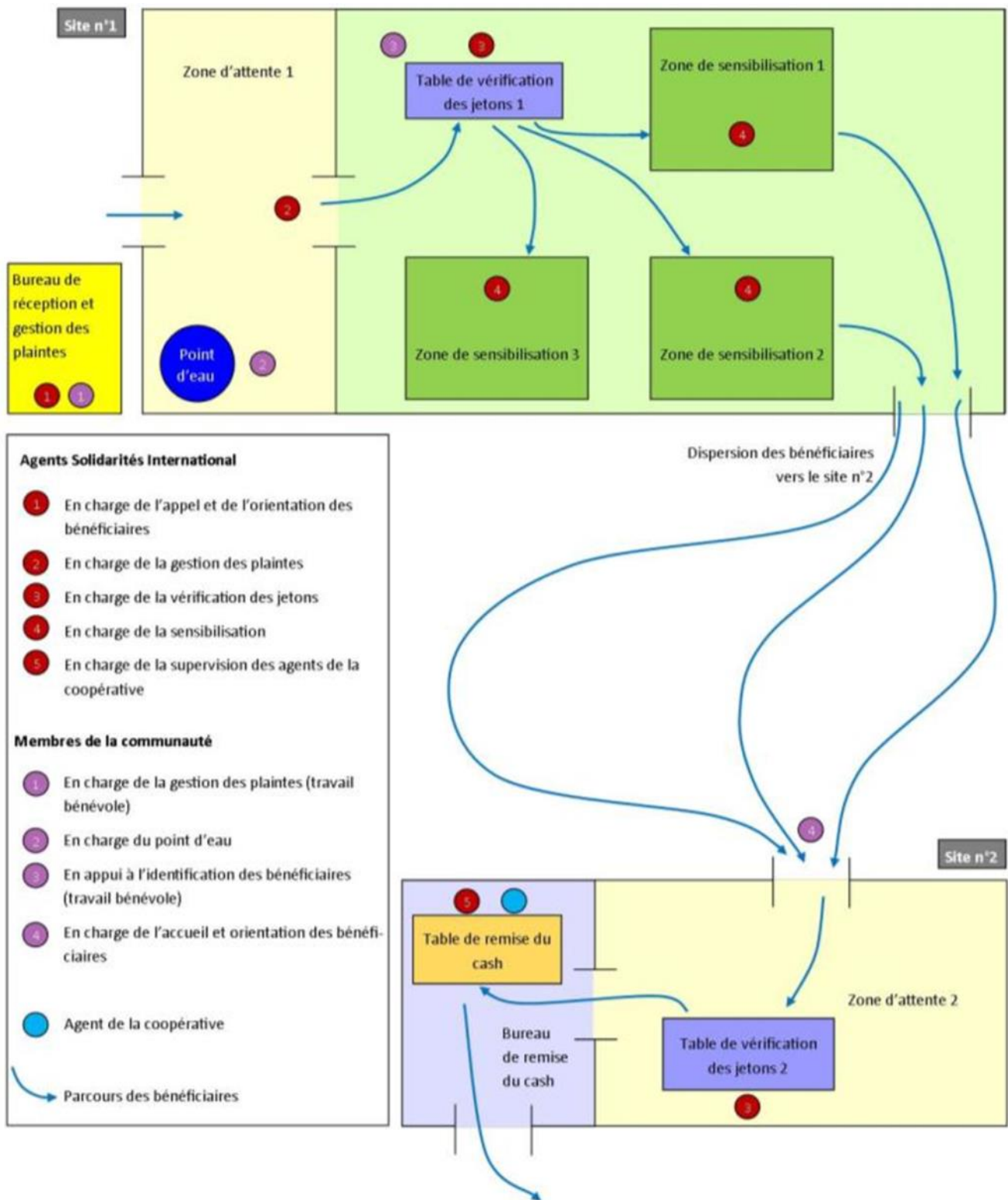


Figure 4 Schéma de l'organisation d'une distribution de *cash* via coopératives



Calendrier de mise en œuvre

Activités	Semaine 1	Semaine 2	Semaine 3	Semaine 4	Semaine 5
Identification de la coopérative partenaire					
Signature du contrat avec la coopérative					
Identification du site de distribution					
Partage d'un calendrier de distribution indicatif avec la coopérative					
Partage d'un calendrier de distribution indicatif avec la coopérative					
Sensibilisation des bénéficiaires sur la date et le lieu de la distribution de <i>cash</i>					
Distribution du cash aux bénéficiaires					

Tableau 3 Calendrier de mise en œuvre d'une distribution de *cash* via coopératives

Identification de la coopérative partenaire → responsable du programme

Il doit solliciter également les services support pour cette tâche : le **service administratif** car il a une bonne connaissance des institutions bancaires de la zone et le **service logistique** car il s'agit d'un marché de prestation de service.

Définition de la procédure à appliquer pour le marché → service logistique

Cette procédure est définie en fonction du montant estimatif des coûts. Il est à noter que les fonds transmis aux bénéficiaires ne rentrent pas en compte dans le montant du marché. Seul les frais de prestation de service sont à prendre en compte.

Remise des jetons → agents d'intervention de l'équipe programme

Ces agents sont sous la supervision du responsable de programme.

Identification des sites → équipe programme et coopérative partenaire

Pour le site n°1, c'est seulement l'équipe programme, supervisée par le responsable de programme, qui se charge de son identification. Pour le site n°2, cela se fait conjointement entre l'équipe programme et la coopérative partenaire.

Elaboration du calendrier de distribution → responsable programme

Lui seul communique avec le responsable de la coopérative. Les équipes programme sont tenues informées du calendrier le plus tard possible. Dans le même temps, les équipes programme communiquent au bénéficiaire une fourchette de temps durant laquelle auront lieu les distributions. L'avant-veille de la distribution, le responsable de programme communique avec ses équipes la date de l'intervention afin qu'elle puisse sensibiliser le lendemain les bénéficiaires sur le lieu et la date exacte de la distribution.

Virement des fonds pour les bénéficiaires → service administratif

Convoyage des fonds jusqu'au site n°2 → coopérative partenaire

Le jour de la distribution, les rôles et responsabilités des équipes programme, appuyées par des membres de la communauté et les agents de la coopérative sont les suivantes:

Accueil, orientation et appel des bénéficiaires → 1 agent d'intervention

Gestion des plaintes → 1 agent redevabilité accompagné d'un membre de la communauté

Point d'eau → 1 journalier, de préférence issu de la communauté

Vérification des jetons au site n°1 → 1 agent d'intervention appuyé par 1 membre de la communauté qui connaît bien l'ensemble des bénéficiaires

Sensibilisation → 3 agents sensibilisateurs

Accueil et orientation des bénéficiaires au site n°2 → 1 journalier, membre de la communauté, facilement identifiable par les bénéficiaires

Deuxième vérification des jetons → 1 agent d'intervention

Remise du cash → 1 agent d'intervention et 1 agent de la coopérative

La supervision des agents est à la charge du chef d'équipe, appuyé par le responsable de programme. Il est préférable qu'il ne soit pas à un poste défini mais qu'ils puissent évoluer sur les deux sites.

Une fois l'ensemble des distributions terminées, le responsable de programme doit valider la qualité de la prestation et le respect des engagements pris dans le contrat, afin que le service administratif puisse payer les frais de service à la coopérative.

H

Problèmes / solutions

Quels problèmes avez-vous rencontré lors de la mise en œuvre de l'activité de transfert monétaire via coopératives ?

Fiabilité des coopératives difficilement évaluable

Absence de coopératives dans certaines zones d'intervention

Cambriolages fréquents par des personnes assimilées FARDC dans une localité d'intervention quelques jours avant l'intervention

Délais de mise en œuvre de l'activité, liés à la difficulté de trouver une coopérative fiable, entraînant des frustrations des bénéficiaires

Quelles ont été les solutions apportées aux problèmes rencontrés ?

Appui du service administratif dans l'étape de sélection de la coopérative partenaire

Négociations avec la coopérative partenaire pour ouvrir un bureau temporaire de remise de *cash* dans ces zones

- Sensibilisation renforcée des bénéficiaires sur la protection
- Appui du service coordination terrain pour évaluation des risques
- Sensibilisation des autorités coutumières

- Remise des jetons avancée, par rapport au calendrier prévisionnel, afin d'apaiser les frustrations et de rassurer les bénéficiaires sur leur statut (le jeton d'identification des bénéficiaires étant perçu en RDC comme une garantie absolue d'une future assistance)
- Transparence envers les bénéficiaires et sensibilisation appuyée sur les difficultés de mise en œuvre de l'intervention

I

Leçons apprises / recommandations

La sélection de la modalité d'intervention a été étudiée durant plusieurs mois, pendant la phase de lancement du programme. Toutes les solutions ont été envisagées et analysées (transfert via téléphonie mobile, transfert direct par l'ONG, foire multisectorielle, marché ouvert, ouverture de comptes aux bénéficiaires, remise de chèques aux bénéficiaires) mais il s'est avéré que la distribution de *cash* via coopératives était la méthodologie la plus appropriée.

Les résultats des enquêtes de satisfaction des bénéficiaires quant au choix de la modalité d'intervention ainsi que du déroulement de l'activité sont extrêmement positifs. Le seul problème relevé a été le taux de

change Dollars-Francs congolais pratiqué par les commerçants, lors des achats des bénéficiaires. Cette difficulté n'a été constatée que sur un seul marché. Il est donc préférable, si possible de remettre le *cash* en monnaie locale. La coopérative partenaire n'avait pas cette capacité, étant donné le faible montant des coupures congolaises qui aurait nécessité une quantité de billets trop importante.

Le *cash* était donc remis en dollars, une coupure de 10 et une coupure de 100. Le montant élevé de la coupure de 100 n'a pas posé de problèmes aux bénéficiaires, les problèmes de taux de change auraient été les mêmes avec des coupures plus petites.

4.2 Cash via commerçants, intégré dans une foire ou marché ouvert

Justifications

Dans le territoire de Djugu, en Province Orientale, la capacité des marchés ne garantissait pas l'absorption d'une hausse de la demande constituée par l'assistance aux bénéficiaires du programme, sans risques de ruptures de stocks et d'inflation. Les principaux marchés du territoire sont bien connectés aux marchés régionaux (Butembo et Kampala), mais la plupart des bénéficiaires ciblés fréquentent des marchés secondaires, parfois très enclavés. Le risque de perturbation des marchés a été évalué comme important en cas de transfert monétaire uniquement en espèce.

Durant la phase de diagnostic, des focus group ont été conduits afin de connaître la priorisation des besoins des bénéficiaires. Il est apparu que le renforcement de leurs articles ménagers essentiels (AME) était leur besoin principal, venait ensuite l'alimentation, les outils aratoires, l'accès aux services de base (santé et éducation) et les intrants d'élevage. Leurs trois premiers besoins prioritaires étaient facilement atteignables via une activité en coupons, en revanche ce type d'activité limitait l'atteinte de leurs besoins en accès aux services de base et intrants d'élevage. Il était donc nécessaire de trouver une solution permettant d'atteindre leurs besoins secondaires. Le **transfert monétaire en espèces en complément de celui en coupons** s'est avéré être la solution la mieux adaptée. Il a également été évalué que l'utilisation prioritaire du *cash* se concentrerait sur l'accès à la

santé et à l'éducation et donc ne dérégulerait pas le marché, puisqu'il s'agit de services dont la fixation des prix n'est pas soumise aux règles traditionnelles du marché.

Le territoire de Djugu a du mal à se relever économiquement des années de conflits ethniques qu'il a connu dans les années 2000. Son économie reste encore peu développée et comparativement au Nord Kivu peu monétarisée. Les services de transfert monétaire (banques, coopératives, mobile money, et services d'envoi de fonds, type western union) ne sont présents que dans la zone minière à l'Ouest du territoire, tandis que le programme ARCC a ciblé des localités enclavées, à l'Est du territoire. Aucun moyen formel de transférer du *cash* aux bénéficiaires n'était possible. Les seuls acteurs possédant des quantités de *cash* importantes étaient les commerçants. Il a donc été décidé d'évaluer l'opportunité de faire des distributions de *cash* via commerçants, en complément des marchés ouverts et foires.

Il a donc été décidé de répondre aux besoins des bénéficiaires via des activités en coupons : **marchés ouverts et foires multisectorielles**. Mais comme cette méthodologie d'intervention limite la réponse à certains besoins (services), la possibilité de laisser aux bénéficiaires l'opportunité de recevoir une partie de leur assistance en *cash* a donc été prévu, via des commerçants.

Méthodologie

A

Evaluation de la faisabilité de l'activité

Il convient d'abord de prendre contact avec la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), association des commerçants ayant une antenne sur chaque marché de la RDC et à laquelle sont rattachés tous les commerçants du marché. Un entretien avec le bureau de la FEC est nécessaire pour vérifier la faisabilité de l'activité. En **Annexe 8** se trouve le guide d'entretien avec la FEC utilisé dans le cadre du programme ARCC, lors du premier marché ouvert.

L'expérience du programme ARCC montre que même dans des zones peu développées, il est possible de trouver des commerçants riches et capables de mettre à disposition d'importantes sommes en *cash* dans des délais très courts (moins d'une semaine). Avant de lancer l'étude de faisabilité, rien ne laissait apparaître que cette activité pouvait fonctionner dans ce contexte.

B**Sélection des commerçants**

Il convient ensuite de procéder à la sélection des commerçants. Les fonds à transmettre aux bénéficiaires ne rentrent pas en compte dans l'estimation du montant marché, seuls sont pris en compte les commissions à verser aux commerçants. Dans le cadre du programme ARCC, la procédure logistique applicable aurait dû être une procédure négociée de 4 cotations/4 fournisseurs avec grille d'analyse des cotations. Pour des raisons sécuritaires, une dérogation a été demandée, car il est apparu qu'avoir une sélection ouverte du fournisseur pourrait l'exposer à des risques de braquage.

La note explicative (sur la procédure de sélection des commerçants pour le transfert monétaire via commerçants) à la demande de dérogation utilisée pour le programme ARCC se trouve en **Annexe 9**.

La sélection des fournisseurs s'est donc faite en concertation avec la FEC qui oriente vers les commerçants répondant aux critères de sélection et qui étaient intéressés pour participer à l'activité.

Il est nécessaire d'avoir un contrat avec les commerçants sélectionnés. Le format type utilisé dans le cadre du programme ARCC se trouve en **Annexe 10**.

C**Remise des jetons d'identification des bénéficiaires**

Elle se déroule selon le même processus que décrit dans 4.1. *Cash* via coopérative

D**Choix du site de distribution**

Le lieu doit être fermé et à l'abri des regards extérieurs. Cela peut être la boutique du commerçant, dans le cadre d'un marché ouvert. Dans le cadre d'une foire, il faut soit intégrer des locaux en dur sur le site, prêtés par la communauté accueillant l'activité, soit construire un lieu fermé, à l'aide de bâches ou dresser une tente dédié à cette activité.



Les bénéficiaires sont rassemblés dans la zone d'attente du site de remise des coupons. Ils sont sensibilisés au déroulement de l'activité, notamment processus d'échanges des coupons contre du *cash* et la localisation des bureaux de remise du *cash*.

Ils sont ensuite appelés individuellement pour recevoir leur plaquette de coupons. L'agent en charge de l'appel des bénéficiaires doit tenir compte des vulnérabilités spécifiques et privilégier les personnes les plus vulnérables pour passer en premier.

Les bénéficiaires se rendent à la table de remise des coupons. L'authenticité de leur jeton de distribution est vérifiée et leur identité confirmée. L'agent en charge de cette tâche doit être accompagné par un membre de la communauté des bénéficiaires qui pourra faciliter le travail de l'agent. Chaque plaquette de coupons (celle utilisée par le projet ARCC est disponible en **Annexe 11**⁵) possède un bordereau renseignant sur l'identité du bénéficiaire, qu'il garde afin de pouvoir être de nouveau identifié au niveau du bureau de remise du *cash*.

> Photo 4 Vérification des coupons et remise des coupons—Nyamamba, Province Orientale—Décembre 2014

Le bénéficiaire peut procéder à ses achats sur le site du marché ouvert ou de la foire et également se rendre au site de remise du *cash*. Au niveau de ce bureau, le commerçant en charge de l'activité est accompagné par un agent de Solidarités International. Il vérifie de nouveau l'identité du bénéficiaire grâce au bordereau d'identification et note sur la liste des bénéficiaires le montant échangé par celui-ci. L'expérience du programme ARCC montre que la quasi-totalité des bénéficiaires ayant fait le choix d'échanger une partie de leurs coupons contre du *cash* échangent le montant maximal autorisé. Afin de faciliter le déroulement de l'activité, il est donc préférable que le commerçant en charge de la remise du *cash* ait préparé à l'avance des liasses correspondant au montant maximal échangeable.

> Photo 5 Entrée du marché ouvert de Nyamamba, Province Orientale—Décembre 2014



⁵ Etant donné que cette trame a déjà servie pour un programme, il est fortement déconseillé de la réutiliser telle quelle pour d'autres programmes, afin de limiter les risques de reproduction de faux jetons.

A la fin de la journée du marché ouvert ou de la foire, **les commerçants en charge de la remise du *cash* amènent l'ensemble des coupons échangés aux agents de Solidarités International** qui s'assurent que leur montant total correspond bien au montant total réellement perçu par les bénéficiaires.

Une fois la somme confirmée, une autorisation de paiement est délivrée aux commerçants. C'est sur base de celles-ci qu'ils pourront être payés. Cette autorisation doit être produite en double, une pour le commerçant et l'autre à remettre au service administratif. C'est le service administratif qui est en charge du paiement des commerçants. La date du paiement des commerçants est donc à fixer en concertation avec le service administratif, selon la disponibilité des fonds en trésorerie. Le service programme a néanmoins la charge d'établir les factures correspondantes aux autorisations de paiement. Pour les commerçants ayant participé à l'activité *cash* contre coupons, le montant de la facture comprend le remboursement du *cash* distribué aux bénéficiaires, ainsi que les frais prévus pour la commission dans leurs contrats.

Les équipes programme sont en charge de la distribution des jetons.

> **Photo 6** Commerçant remettant le *cash* à un bénéficiaire, sous la supervision d'un agent Solidarités International—Tchomia, Province Orientale—Mai 2014



Les bénéficiaires doivent avoir le temps de passer par les bureaux d'échange de *cash* contre coupons, ainsi que de faire leur achats dans les stands classiques de la foire ou marché ouvert, contre le reste de leurs coupons. Pour une foire ou un marché ouvert incluant une modalité *cash* via commerçants, le nombre maximal de bénéficiaires par jour est de **400**. Pour accélérer le processus et laisser plus de temps aux bénéficiaires pour leurs achats, il est nécessaire d'adapter le dimensionnement en ressources humaines. Celui proposé dans le schéma sur la page suivante, avec 3 stands de vérification des coupons et 3 bureaux de *cash* contre coupons, est adapté à une journée de foire ou marché ouvert servant 400 bénéficiaires.

Ce schéma ne détaille que les aménagements spécifiques au *cash* contre coupons. L'ensemble des aménagements et ressources humaines nécessaires au déroulement d'une foire ou marché ouvert classique n'est pas intégré dans ce schéma (journaliers en charge de la sécurité du site, journaliers en charge de l'inventaire des commerçants, podium de sensibilisation, points d'eau, latrines, etc...). Pour plus de détails sur ce point, se référer à l'importante capitalisation qui a déjà été faite dans ce domaine.

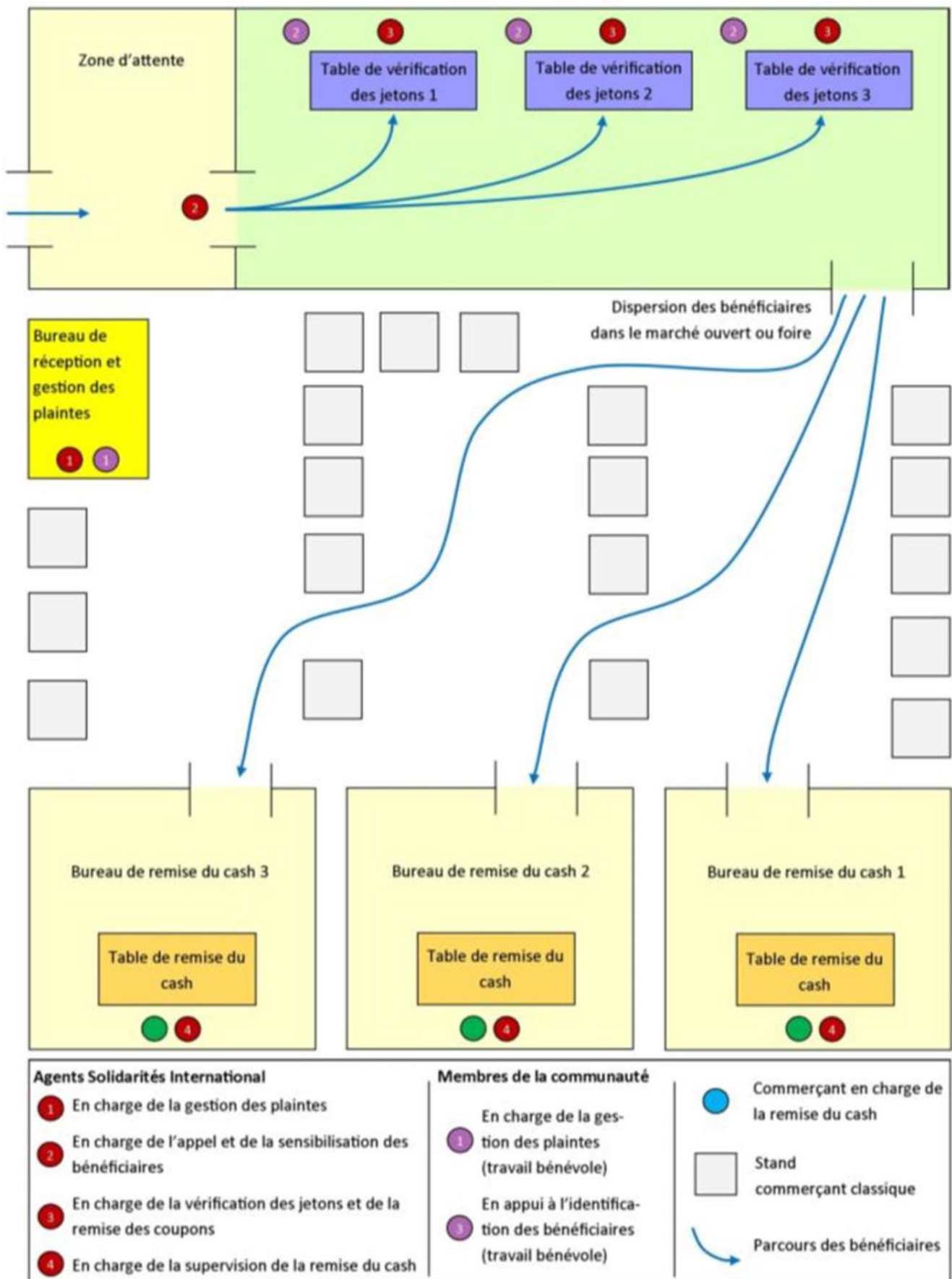


Figure 5 Schéma d'une distribution de cash via commerçants, intégrée dans une foire ou marché ouvert

F

Calendrier de mise en œuvre

Activités	Semaine 1	Semaine 2	Semaine 3	Semaine 4	Semaine 5	Semaine 6
Evaluation de la faisabilité de l'activité						
Identification des commerçants partenaires						
Identification du site de distribution						
Remise des jetons d'identification aux bénéficiaires						
Sensibilisation des bénéficiaires sur la date et le lieu de la distribution de la foire ou du marché ouvert						
Distribution du cash aux bénéficiaires						
Paiement des commerçants						

Tableau 3 Calendrier de mise en œuvre d'une distribution de cash via coopératives

G

Qui fait quoi ?

Evaluation de la faisabilité de l'activité → responsable du programme

Il doit solliciter le service de coordination terrain pour l'évaluation des risques sécuritaires. Les équipes programme sont en charge de conduire les entretiens avec la FEC sur la faisabilité de l'activité.

Sélection des commerçants partenaires → service logistique

Cette sélection est exécutée selon les spécifications techniques du responsable de programme. Dans le cadre du programme ARCC, étant donné la dérogation à la procédure logistique qui a été décidée, l'équipe programme était en charge de cette sélection. Le service logistique reste néanmoins en charge de la validation du format du contrat.

Sélection du site de distribution → équipes programme en concertation avec les commerçants partenaires

Remise des jetons → agents d'intervention de l'équipe programme

Convoyage des fonds jusqu'au site de distribution → commerçants

Comptage des jetons → équipe programme

Autorisation de paiement → responsable de programme ou son représentant sur le terrain, sur base du comptage des coupons par l'équipe programme

Etablissement des factures → responsable de programme, sur base des autorisations de paiement

Paiement des commerçants → service administratif après avoir reçu les factures et autorisations de paiement

Le jour de la distribution, les rôles et responsabilités des équipes programme, appuyées par des membres de la communauté et les agents de la coopérative sont les suivantes:

Accueil, orientation, sensibilisation et appel des bénéficiaires → 1 agent d'intervention

Gestion des plaintes → 1 agent redevabilité accompagné d'un membre de la communauté

Vérification des jetons → agents d'intervention appuyés par les membres de la communauté qui connaissent bien l'ensemble des bénéficiaires

Remise du cash → agents d'intervention et commerçants

Supervision des agents → chef d'équipe, appuyé par le responsable de programme

Quels problèmes avez-vous rencontré lors de la mise en œuvre de l'activité de transfert monétaire via commerçants ?

Activité devant rester confidentielle, dans un contexte sécuritaire difficile, entraînant des problèmes dans la sélection des commerçants partenaires

Lors du premier marché ouvert où cette activité avait été mise en place, l'échange *cash* contre coupons se déroulait comme l'échange de coupons contre articles classiques, sans la supervision permanente d'un agent de Solidarités International, entraînant un suivi difficile de l'activité et des abus de la part d'un commerçant : échange de *cash* contre coupons, en dehors des horaires prévus dans le règlement d'ordre intérieur du marché ouvert

Lors du second marché ouvert, au vu du problème de suivi de l'activité rencontré sur le premier marché, le bureau d'échange de *cash* contre coupons avait été placé directement à la sortie du site de remise des coupons et les bénéficiaires devaient obligatoirement y passer. S'il ne désirait pas échanger des coupons contre du *cash*, il n'était pas obligé de le faire, mais le passage obligatoire par ce bureau a eu comme effet que l'intégralité des bénéficiaires ont échangé la somme maximale possible contre du *cash*.

Commission pour les commerçants très élevée dans le premier marché ouvert (7 %)

Quelles ont été les solutions apportées aux problèmes rencontrés ?

Demande de dérogation à la procédure logistique : sélection des commerçants faites dans la confidentialité, en partenariat avec la FEC.

- Exclusion du marché ouvert du commerçant incriminé
- Mise à disposition d'un agent supervisant l'activité en permanence
- Renforcement de la sensibilisation des commerçants sur les engagements pris dans le contrat

Localisation du bureau d'échange de *cash* contre coupons, intégré au marché ouvert ou à la foire, comme un stand commerçant classique où les bénéficiaires peuvent se rendre uniquement s'ils le souhaitent.

Renégociation des taux d'intérêt réévalués à 4,5 % en présentant les gains engendrés par journée d'activité, plutôt qu'en présentant cela comme un taux d'intérêt sur le montant total remis aux bénéficiaires.

Argent contre coupons

Dans des contextes sécuritaires volatiles et où l'économie reste peu monétarisée, l'organisation de ce type d'activité peut apparaître compliquée. L'expérience du programme ARCC montre que même si à première vue, l'activité semble difficilement réalisable, les commerçants sont capables d'évaluer les risques encourus et donc de juger de la faisabilité de l'activité. Ils ne se soucient pas des aspects de protection des bénéficiaires qui sont sous la responsabilité de l'ONG, mais savent apprécier les risques de braquage, soit lors du convoyage des fonds, soit directement sur le site. Si les risques encourus leur apparaissent trop grands, ils ne prendront pas le risque. L'équipe programme a également été surprise par leur capacité à mobiliser des fonds importants dans des délais parfois très courts.

Dans le cadre du programme ARCC, cette activité avait été intégrée dans les foires et marchés ouverts. Il est tout à fait envisageable de la mettre en œuvre, indépendamment d'une activité en coupons, si la capacité du marché à absorber une hausse de la demande sans préparation est évaluée comme bonne, et donc de remettre l'intégralité de l'assistance en cash, via commerçants. Dans ce cas, la méthodologie d'intervention est similaire à celle de l'activité cash via coopératives. Cela requiert des mesures de sécurité renforcée le jour des distributions. Lorsqu'elle est intégrée dans une foire ou un marché ouvert, elle passe inaperçue, camouflée par le reste des activités traditionnelles d'une assistance en coupons.

Sélection des commerçants et négociation des taux d'intérêt

Le processus de sélection des commerçants doit être le plus transparent possible et si le contexte sécuritaire est jugé favorable, il faut passer par une mise en concurrence publique des commerçants pour l'activité. Cela pourrait également faire baisser les taux d'intérêts qui restent trop élevés comparés à d'autres services de transfert monétaire (coopératives, téléphonie mobile).

Une autre solution pour faire baisser ces taux d'intérêt serait d'augmenter le nombre de commerçants en charge de l'activité, par site d'intervention. Mais cela entraîne un renforcement du dispositif de suivi de l'activité.

4.3 Expérience en cash via téléphonie mobile

Le programme ARCC souhaitait mettre en place une **activité pilote** de transfert monétaire via téléphonie mobile. Dans le Nord Kivu, une des localités d'intervention, Luna, était éloigné des bureaux des coopératives et au moment du choix de la méthodologie d'intervention, les coopératives refusaient de se déplacer dans la zone. Le *cash* via téléphonie mobile a donc été considéré comme le mode opératoire le plus approprié à la zone. Des contacts ont donc été établis avec les deux opérateurs de téléphonie mobile couvrant la zone : Vodacom et Airtel, au niveau de Béni et au niveau de Goma où se trouvent leurs bureaux régionaux. Un appel à devis leur a été envoyé. Seul Vodacom a répondu à cet appel. Le format de l'appel à devis qui a été soumis aux opérateurs téléphoniques est en **Annexe 12**.

Vodacom a donc été retenu comme partenaire. En **Annexe 13** se trouve le contrat rédigé dans le cadre du partenariat avec Vodacom. Il s'agit d'une version de travail, la version finale n'ayant pas abouti, à cause des délais de validation du contrat par le service juridique de Vodacom et entraînant la décision de se rabattre sur une autre méthodologie d'intervention⁶. Durant la phase de validation du contrat, une méthodologie d'intervention avait été définie avec Vodacom. Cette méthodologie est présentée en **Annexe 14**.

En dehors du manque de réactivité des opérateurs de transfert monétaire via téléphonie mobile, d'autres contraintes demeurent et rendent cette méthodologie de transfert encore peu adaptées aux contextes ruraux de l'Est de la RDC :

- Mauvaise couverture réseau dans certaines zones
- Opérateurs de transfert monétaire via téléphonie mobile encore peu expérimentés pour des interventions humanitaires à grande échelle
- Problèmes de disponibilité en cash au niveau des points de paiement
- Problèmes de disponibilité du cash au niveau des super dealers censés approvisionner les points de paiement

- Mauvaise connaissance du service par les bénéficiaires
- Méfiance des bénéficiaires vis-à-vis de ce service
- Nombre de ménages possédant au moins un téléphone mobile souvent très bas (dans la localité de Luna où l'activité cash via téléphonie mobile avait été planifiée, seulement 12% des bénéficiaires possédait un téléphone mobile).
- Préférence des bénéficiaires de recevoir leur argent en cash en un seul versement, rendant obsolète les avantages offerts par ce service (épargne, crédit, etc)

Ces contraintes font que dans des contextes similaires à ceux du programme ARCC, cette méthodologie ne présente pas d'avantages par rapport à une distribution via coopératives ou via commerçants (si ce n'est les frais de transfert, estimés autour de 3%). Elle nécessite une organisation similaire à celle mise en œuvre dans le cadre du transfert monétaire via coopératives avec des étapes supplémentaires : distribution des cartes SIM, sensibilisation des bénéficiaires au système de paiement, activation des cartes SIM qui à l'heure actuelle ne peuvent être exécutées de manière autonome par l'opérateur téléphonique et demande donc une implication importante des équipes de Solidarités International.

Cette méthodologie de transfert présente cependant des opportunités qui pour le moment ne concernent que les contextes urbains pour des interventions à petite échelle, mais qui, si ce service tendait à s'améliorer, pourraient être applicables à d'autres contextes (semi-urbain, rural et interventions à plus grande échelle) :

- Possibilité d'épargne sécurisée
- Possibilité de transfert entre le bénéficiaire et des membres de sa famille éloignés
- Possibilité de crédit
- Autonomisation des bénéficiaire

⁶ Suite au succès de la première intervention en *cash* via coopératives où la remise du *cash* a eu lieu dans les locaux de la coopérative, la coopérative partenaire a accepté de procéder à des distributions dans des zones où elle n'avait pas de locaux.

4.4 Spécificités des foires et marchés ouverts ARCC

Ce chapitre n'a pas vocation à détailler l'ensemble des étapes de mise en œuvre d'une foire ou d'un marché ouvert. Il s'agit d'activités sur lesquelles une importante capitalisation a déjà été réalisée. Il s'agit simplement de rappeler quels ont été les spécificités mises en place dans le cadre du programme ARCC, les contraintes rencontrées et les solutions apportées.

Besoins difficilement atteignables via coupons

Parmi les besoins des bénéficiaires identifiés, l'accès à la santé, l'accès à l'éducation, ainsi que les intrants d'élevage et les semences, bien que définis comme non prioritaires devaient tout de même pouvoir être atteints. Or il s'agit de besoins difficilement atteignables via coupons.

Sur le territoire de Djugu, il n'existe pas de producteurs ou commerçants locaux de semences et il n'était pas possible de faire venir des commerçants de Bunia avec des semences certifiées s'ils n'étaient pas sûrs de les vendre. Inclure ces commerçants dans les foires ou marchés serait revenu à faire une distribution systématique de semences aux bénéficiaires et ferait perdre au projet ARCC une partie de sa multi-sectorialité et de l'aspect inconditionnel de l'assistance. La population-cible a pour habitude d'utiliser une partie des grains pour la consommation comme semences. Il a donc été attendu qu'il fasse de même avec une petite partie des vivres acquise sur les foires ou marchés.

La mise à disposition d'intrants d'élevage demande des normes sanitaires minimum qui ne pouvaient être garanties par la faible couverture vétérinaire (RH qualifiés et intrants). Solidarités International ne voulait pas prendre le risque de participer à la propagation d'épidémies ou maladies animales déjà identifiées dans la zone (peste porcine et peste aviaire).

Concernant l'accès à l'éducation, la possibilité d'intégrer les directeurs d'écoles dans les foires et marchés ouverts a été étudiée, mais le RRMP avait déjà tenté cette expérience et avait dû stopper cette approche

car cela allait à l'encontre de la loi congolaise qui stipule qu'en théorie, l'école doit être gratuite, même si cela est peu souvent vérifié sur le terrain. De plus, Save The Children intervenait dans la zone via un programme d'amélioration de l'accès à l'éducation. Il y avait également des risques de duplication de l'aide.

Afin de tout de même laisser le choix aux bénéficiaires d'atteindre également ces besoins, le programme ARCC a mis en place une activité de cash contre coupons, via commerçants, intégrée dans les foires et marchés ouverts. La méthodologie de mise en œuvre de cette activité est détaillée dans le chapitre 4.2 de ce rapport.

Pour l'accès à la santé, les foires et marchés ouverts de la phase 1 proposaient également l'intégration de bons de soins ou remboursement de dettes auprès des centres de santé contre coupons. Les centres de santé fréquentés par les bénéficiaires ont été invités à participer aux foires et marchés ouverts. En **Annexe 15** se trouve le guide d'entretien avec les centres de santé, utilisé pour la mise en place de cette activité.

Cette activité s'est avérée très décevante⁷. Très peu de bénéficiaires ont sollicité les centres de santé au moment des foires et marchés ouverts. Cela a découragé les centres de santé qui n'ont donc pas souhaité continuer en phase 2 du programme. Le tableau suivant présente le montant total échangé par les bénéficiaires auprès des centres de santé, lors des différentes interventions de la phase 1.



> Photo 7 Stands provisoires de commerçants venus en renfort pour assurer la disponibilité des articles dans le marché ouvert Nyamamba, Province Orientale—Décembre 2014

⁷ Le RRMP avait déjà également tenté l'expérience et était arrivé aux mêmes résultats peu encourageants.

Sites d'intervention	Nombre de bénéficiaires	Montant total des coupons échangés auprès des centres de santé
Largu	643	30
Tchomia	404	activité non reconduite car mêmes centres de santé que ceux de Largu ne souhaitant plus participer, découragés par l'expérience de Largu
Joo	245	0
Kpaba	1068	3

Tableau 5 Résumé des montants totaux échangés dans le cadre de l'activité coupons contre bons de soins

Le peu d'intérêt des bénéficiaires s'explique par plusieurs facteurs :

- Difficulté des bénéficiaires à se projeter dans l'avenir et à prendre des bons de soins
- Superstition des bénéficiaires pensant que l'achat d'un bon de soin peut attirer la maladie
- Sensibilisation des bénéficiaires peu appuyée pour ne pas orienter leur choix et respecter l'inconditionnalité de l'assistance
- Préférence des bénéficiaires de couvrir les soins de santé via le cash plutôt que via les coupons

Marchés peu adaptés à l'organisation d'un marché ouvert

Trois typologies de zones d'intervention ont été rencontrées lors de la mise en place du programme :

- 1** Présence d'un marché où les commerçants sont en capacité d'absorber une hausse de la demande s'ils sont préparés (cas de Tchomia et Largu)
- 2** Absence de marché (cas de Kpaba)
- 3** Présence d'un marché mais dont les commerçants auront des difficultés à absorber une hausse de la demande même s'ils sont préparés et ne souhaitent pas s'inscrire à la direction générale de l'impôt, condition préalable nécessaire pour participer aux foires et marchés ouverts (cas de Joo, Nyamamba et Kafé)

Lorsque la zone d'intervention rentre dans la première catégorie, la mise en place d'un marché ouvert ne pose pas de difficultés. Les commerçants participants à l'activité sont sélectionnés sur le marché local et les bénéficiaires peuvent se rendre directement dans leurs boutiques pour y effectuer leurs achats.

Lorsqu'elle rentre dans la deuxième catégorie, il est nécessaire d'organiser une foire en faisant venir les commerçants des marchés périphériques.

Lorsqu'elle rentre dans la troisième catégorie, une solution alternative doit être trouvée. Dans le cadre du programme ARCC, il a été décidé de tout de même organiser des marchés ouverts dans ce type de contexte, en faisant appel à des commerçants de marchés périphériques pour renforcer le marché. Cette alternative présente les avantages suivants par rapport à une foire :

- Intègre l'activité dans le contexte local
- Permet aux commerçants du marché local de tout de même profiter des retombées économiques en s'associant avec les commerçants venant des autres marchés
- Permet aux non bénéficiaires de profiter de la présence de commerçants extérieurs pour se procurer des articles qu'ils ne trouvent pas habituellement sur leur marché
- Préparation du site moins lourde que pour une foire

Pour réaliser ce type de marchés ouverts, il convient dans un premier temps de s'assurer que les commerçants locaux sont d'accord d'accueillir, le temps de l'activité, des commerçants extérieurs et de quels marchés périphériques ils souhaitent que ceux-ci proviennent. Les commerçants ont souvent des affinités ou des rivalités avec ceux d'autres marchés, il est donc nécessaire de connaître le point de vue des commerçants locaux.

Il faut ensuite les sensibiliser au fait qu'ils vont devoir prêter des locaux ou des espaces pour des constructions d'étals provisoires.

Dans le même temps, il faut procéder à la sélection des commerçants extérieurs, sur les marchés périphériques, tout en les sensibilisant au fait qu'ils devront prendre comme associés des commerçants du marché local⁸.

Le reste de l'activité se déroule comme un marché ouvert classique.

Durée du marché ouvert

Lors de la planification globale du programme ARCC, il était prévu que chaque marché ouvert puisse durer environ une semaine, afin de laisser le temps aux bénéficiaires d'effectuer leurs achats sans précipitation. Il s'est avéré que cela n'était pas adapté au contexte à cause de plusieurs contraintes :

- Plus le marché reste ouvert longtemps, plus la validité des coupons est longue et plus les risques de reproduction frauduleuse des coupons augmentent.
- Les bénéficiaires des zones d'intervention ARCC résidaient souvent dans des zones enclavées, ayant l'habitude de parcourir d'importantes distances pour se rendre au marché. Etant donné l'éloignement de ces zones, les bénéficiaires n'auraient pas fait le déplacement plusieurs fois dans une même semaine pour se rendre aux marchés ouverts.
- Les commerçants des marchés périphériques appelés en renfort sur les marchés ouverts auraient refusé de participer si la durée de ces marchés avaient été trop longues, mettant le reste de leurs activités courantes en stand-by durant les jours d'intervention. Les bénéfices engendrés par jour d'intervention les auraient découragés de participer.

La durée des marchés ouverts a donc été réduite à 1 journée par bénéficiaire, c'est-à-dire que chaque bénéficiaire n'a qu'une journée pour effectuer ces achats. Les marchés ouverts couvraient plusieurs localités d'intervention. Le jour 1 étaient réservés à la localité 1, le jour 2 à la localité 2, etc. afin de réguler l'affluence quotidienne sur le marché.

Afin de tout de même éviter que les bénéficiaires ne fassent leurs achats dans la précipitation, le nombre de bénéficiaire par jour de marché a été limité à 400. De plus, ils ont été sensibilisés avant l'intervention sur l'importance de réfléchir en amont à leurs besoins et sur les achats qu'ils comptaient réaliser.



> Photo 8 Bénéficiaire effectuant ses achats directement dans la boutique d'un commerçant sélectionné, cas d'un marché ouvert ne nécessitant pas le renfort de commerçants extérieurs—Tchomia, Province Orientale—Décembre 2014

⁸ Cela peut même être défini comme un critère de sélection des commerçants participants.

5 CONCLUSION

Le transfert monétaire, ce n'est pas simplement distribuer des enveloppes aux bénéficiaires. Il s'agit d'une activité qui requiert une organisation similaire aux activités de distribution classique, même lorsque celle-ci est réalisée via un service intermédiaire (opérateurs téléphoniques, coopératives, commerçants, etc.). Les enjeux de protection des bénéficiaires et de sécurité sont décuplés par rapport à une distribution classique car le *cash* attire d'autant plus les convoitises.

Le choix de la méthodologie d'intervention est donc particulièrement déterminant sur la réussite du programme. Elle doit être adaptée au contexte et n'est pas forcément reproductible dans des contextes d'intervention différents. Outre l'analyse des besoins des populations, les facteurs les plus déterminants sur le choix de la méthodologie sont l'état de fonctionnement du marché et ses capacités et les risques sécuritaires encourus par les bénéficiaires, les équipes d'intervention et les partenaires. Il est donc nécessaire de **réaliser un bon diagnostic en amont** et de s'assurer que la méthodologie d'intervention choisie **prend en compte l'ensemble des risques potentiels et s'assure de les mitiger**. L'exemple du programme ARCC montre que le choix de la méthodologie d'intervention a été la tâche la plus longue. Le programme a démarré en octobre 2013 et les premières interventions ont eu lieu en mai 2014. Ce laps de temps est en grande partie dû au travail réalisé sur le choix de la modalité d'intervention et sur la sélection des opérateurs de transfert monétaire⁹. Il a été jugé préférable de prendre le temps de s'assurer que toutes les solutions avaient été envisagées et que celles retenues étaient effectivement les mieux adaptées, plutôt que de se lancer rapidement dans des interventions sans être sûr qu'elles avaient bien prises en compte l'ensemble des risques potentiels (déstabilisation du marché, sécurité pour les équipes d'intervention, protection des bénéficiaires, etc.). La phase 2 du programme a d'ailleurs été beaucoup plus rapide, puisqu'elle a été mise en œuvre dans des contextes similaires à ceux de la phase 1 où les mêmes stratégies d'intervention étaient reproductibles. Ainsi, entre le lancement de la phase 2 et les premières interventions, seulement 3 mois se sont écoulés.

Deux méthodologies de transfert monétaire en espèce ont été testées : le *cash* via commerçants et le *cash* via coopératives et une troisième abordée : le *cash* via téléphonie mobile.

Le **cash via commerçants** représente une grande opportunité d'intervenir dans des contextes où aucun service de mise en œuvre du transfert monétaire n'est disponible et où les besoins des bénéficiaires sont multisectoriels. Les inconvénients de cette option sont les frais de commission aux commerçants qui restent trop élevés mais qui doivent pouvoir être diminués et la difficulté d'appliquer une sélection ouverte des commerçants dans certains contextes sécuritaires tendus.

Le **cash via coopératives** représente une option peu coûteuse, adaptée à des contextes où la sécurité ne permet pas à l'ONG de convoier des fonds vers les zones d'intervention. La principale contrainte pour la mise en place de cette activité est l'absence de coopératives fiables dans de nombreuses zones de l'Est de la RDC.

Le **cash via téléphonie mobile** reste une option peu adaptée aux contextes ruraux et semi-urbains de l'Est de la RDC. Elle présente un fort potentiel et des avantages certains pour les bénéficiaires (épargne, crédit, envoi d'argent, etc.). Cette option ne peut pas encore être envisagée pour des interventions humanitaires à grande échelle, mais mériterait d'être testée dans des contextes urbains auprès d'un nombre de bénéficiaires restreints.

⁹ Le programme ARCC comprenait un volet étude important nécessitant de conduire des enquêtes pré-intervention pour connaître de manière détaillée la situation des bénéficiaires avant l'assistance. L'ampleur de cette tâche explique également le délai entre le lancement du programme et les premières interventions.

Enfin, des solutions hybrides peuvent être envisagées, comme l'a fait le programme ARCC en intégrant le *cash* via commerçants dans des marchés ouverts et foires multisectorielles.

L'expérience du programme ARCC montre que le transfert monétaire permet aux bénéficiaires d'améliorer leurs moyens d'existence dans plusieurs secteurs. A titre d'exemple, en phase 1, la proportion de bénéficiaires dont le score de consommation alimentaire était pauvre est passée de 91 à 40% et en phase 2 de 84 à 29 %. Dans le même temps, le score card NFI¹⁰ moyen des bénéficiaires est passé de 3,9 à 2,6 en phase 1 et de 3,7 à 2,5 en phase 2.



> Photo 9 Commerçant comptant le cash à remettre aux bénéficiaires
Nyamamba, Province Orientale—Décembre 2014

¹⁰ Il s'agit d'un indicateur qui résume l'état des ménages par rapport à leur possession d'articles ménagers essentiels (bidons, couvertures, vêtements, casseroles, etc). Plus il est bas meilleure est l'état des ménages. Au-dessus de 3,8, on considère une situation critique qui nécessite une intervention d'urgence.



© Alex NK

Les annexes sont disponibles sur demande à info@solidarites.org



89 RUE DE PARIS

92110 CLICHY

FRANCE

+ 33 (0)1 76 21 86 00

Département Technique et Qualité des Programmes :
technicaldepartment@solidarites.org

www.solidarites.org