



PROJECT UNHCR-PAM

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

©UNHCR / Kokoévi Sossouvi

Ce document présente les enseignements tirés du projet conjoint HCR-PAM au Tchad visant à identifier et à atténuer les risques d'abus de pouvoir liés à l'assistance monétaire. L'analyse a principalement couvert les distributions en espèces dans la mesure où le mobile money continue de rencontrer des défis de mise à l'échelle.

Menée en Juin 2019, la mission conjointe HCR-PAM s'est entretenue avec un large éventail de parties prenantes : des bénéficiaires d'assistance monétaire, des fournisseurs de services financiers, la banque centrale, des organisations humanitaires et des bailleurs de fonds. La mission a ainsi tenu des consultations à N'Djamena ainsi que dans les camps de réfugiés et sites de retournés dans la région de Goré, au sud du pays.

Les principaux enseignements tirés ont été débattus avec des acteurs humanitaires, financiers et étatiques à l'occasion d'une table ronde organisée à la fin de la mission. Ils portent sur les points suivants :

- Renforcer le partage d'information avec les bénéficiaires sur les conditions et modalités de l'assistance monétaire ;
- Améliorer les procédures de la distribution de l'assistance monétaire ;
- Renforcer la collaboration et les synergies entre les partenaires impliqués dans la distribution de l'assistance monétaire (acteurs humanitaires, fournisseurs de services financiers, agents, personnel du gouvernement) ;
- Renforcer le système de gestion des plaintes ;
- Assurer une meilleure prise en compte de la perspective des bénéficiaires dans l'exécution des interventions ;
- Adopter une approche intégrée pour l'assistance monétaire.

Le Tchad présente un environnement très complexe pour la mise en œuvre à grande échelle de programmes avec une composante d'assistance monétaire. À l'insécurité croissante s'ajoutent les défis d'infrastructure et la faible connaissance des outils financiers formels au sein des populations vulnérables. Alors que les agences humanitaires ont mis en place des procédures spécifiques pour encadrer l'assistance monétaire, des risques particuliers, liés à leur recours à des fournisseurs de services financiers (FSF) et autres partenaires dans le cadre de ces programmes, subsistent.

Les défis à relever dans le parcours d'utilisateur des bénéficiaires d'assistance monétaire au travers de distributions d'espèces ont été schématisés comme suit par les fournisseurs de services financiers et les acteurs humanitaires :

Étapes	Sensibilisation	Distribution de l'outil financier (coupons)	Transactions
Risques	<ul style="list-style-type: none"> • Communication erronée ou absente (concernant le montant, la personne bénéficiaire, ou la périodicité de la distribution) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise identification des bénéficiaires • Coupons illisibles • Différences d'informations entre la liste des bénéficiaires et le coupon monétaire (concernant le montant ou la taille du ménage) • Risque d'exploitation ou d'abus sexuel • Comportements irrespectueux • Retards importants dans la distribution engendrant un endettement des bénéficiaires auprès des commerçants à des taux usuraires accroissant leur vulnérabilité • Distance des lieux de distribution 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Augmentation abusive des prix par les commerçants (prix certifiés plus élevés que les prix appliqués sur le marché local) • Choix imposés par les commerçants aux bénéficiaires sur les produits à acheter • Discrimination liée au genre lors des paiements • Risque d'exploitation ou d'abus sexuel • Utilisation de faux billets lors des paiements ; • Absence de petites coupures de billets lors des paiements (conflits entre bénéficiaires regroupés par l'agent du FSF pour trouver de la monnaie et se faire le partage) • Insécurité lors du transport (braquage)
Facteurs aggravants	<ul style="list-style-type: none"> • Analphabétisme des bénéficiaires ; • Barrière linguistique ; • Information insuffisante sur l'assistance humanitaire monétaire partagée avec les réfugiés • Déficit d'outils et de compétences des personnes chargées de la sensibilisation • Tensions sociales entre les communautés par exemple entre les familles d'accueil et réfugiés 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de vulnérabilité élevé des bénéficiaires • Existence de plusieurs types de monnaie dans la zone (CFA, Naira, etc.) • Manque de clarté concernant la périodicité de la distribution/ retard dans la distribution • Déficit de connaissance des procédures et règles de la distribution par les bénéficiaires • Manque de connaissance concernant la protection des réfugiés de la part des acteurs impliqués dans la distribution de l'assistance monétaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit de connaissance des procédures et règles de la distribution par les bénéficiaires • Éloignement du site • Insécurité dans la zone • Mauvaise prise en compte des circonstances des personnes à besoins spécifiques (en termes de mobilité par exemple distribution nocturne) • Manque de connaissance concernant la protection des réfugiés de la part des acteurs impliqués dans la distribution de l'assistance monétaire



Étapes	Sensibilisation	Distribution de l'outil financier (coupons)	Transactions
Mesures de mitigation	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la sensibilisation des acteurs humanitaires et des communautés sur les thématiques clés (montants, fréquence des paiements, éligibilité, cohésion sociale, etc.) et celle des fournisseurs de services financiers sur les principes de la protection des consommateurs et le code de conduite humanitaire. • Faire des projets conjoints avec les communautés en, associant les acteurs étatiques pour limiter les tensions sociales • Vulgariser le service de gestion des plaintes pour encourager la remontée d'information 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir une périodicité de la distribution pour limiter les retards à des niveaux raisonnables • Améliorer la communication sur l'assistance humanitaire (objectif visé, contraintes ...) et sur le ciblage • Renforcer les outils et les compétences des acteurs humanitaires et des comités • Renforcer la culture de protection des bénéficiaires chez les acteurs humanitaires et les prestataires privés • Veiller à la qualité de service des prestataires privés 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les connaissances des bénéficiaires sur leurs droits et sur les mécanismes de recueil et de gestion des plaintes • Renforcer les outils et les compétences des acteurs humanitaires partenaires et des comités afin de mieux les habiliter à soutenir les distributions • Veiller au respect des codes de conduite par les prestataires privés et les partenaires coopérants • Veiller à la qualité de service des prestataires privés

1 : RENFORCER LE PARTAGE D'INFORMATION AVEC LES RÉCIPIENDAIRES SUR LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE L'ASSISTANCE MONÉTAIRE

Des tensions affectant la cohésion sociale et la redevabilité peuvent émerger lorsque les informations relatives aux conditions d'éligibilité à l'assistance et de délivrance de cette dernière ne sont pas comprises par tous (récipiendaires et non récipiendaires). Ces incompréhensions peuvent ouvrir la voie à des abus de la part des fournisseurs de services financiers et leurs agents dans la mesure où les récipiendaires potentiels ne peuvent pas faire valoir leur droit à l'assistance, s'ils n'en connaissent pas les modalités. Il est donc nécessaire de répéter régulièrement les informations sensibles comme celles relatives au ciblage/profilage lors des réunions avec les différents comités, sur le tableau d'affichage des camps ou encore à travers les radios communautaires et de s'assurer de la bonne compréhension de ces informations notamment à l'occasion des distributions. Il convient également de renforcer la transparence auprès des récipiendaires concernant l'utilisation des fonds humanitaires alloués à l'assistance.

2 : AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE LA DISTRIBUTION DE L'ASSISTANCE MONÉTAIRE

Comme indiqué plus haut, des abus peuvent plus aisément être commis et non décelés à cause de la confusion liée aux procédures. Le manque de prédictibilité des cycles de distributions pousse certains récipiendaires, en particulier ceux qui sont absents et qui connaissent mal leurs voies de recours, à adopter des stratégies négatives qui vont de l'endettement à la destruction des ressources naturelles ou pire au commerce sexuel. Tout en prenant soin de ne pas augmenter le risque sécuritaire liés aux braquages, il est recommandé d'établir un calendrier avec des créneaux de distribution réguliers de l'assistance monétaire afin de permettre aux récipiendaires de mieux planifier leurs dépenses et leurs déplacements. Également, il est utile d'organiser des réunions de mise à jour des procédures afin de s'assurer que chaque partenaire impliqué dans la distribution connaisse le rôle des uns et des autres et les chaînes de responsabilités, même en cas de changement de personnel. Impliquer davantage les récipiendaires (notamment le comité d'entraide) dans ce processus permettrait de renforcer l'esprit de consultation. Enfin, il convient de poursuivre l'approche privilégiant la présence de tous les acteurs impliqués dans la distribution afin de bien prendre en compte les cas exceptionnels, tout en s'assurant que le personnel des différentes agences (humanitaire, financière ou gouvernementale) soit clairement identifiable.

3 : RENFORCER LA COLLABORATION ET LES SYNERGIES ENTRE LES PARTENAIRES IMPLIQUÉS DANS LA DISTRIBUTION DE L'ASSISTANCE MONÉTAIRE (ACTEURS HUMANITAIRES, FOURNISSEURS DE SERVICES FINANCIERS, AGENTS, ETC.)

La coordination des activités de paiements des différents partenaires actifs dans un camp donné, n'est pas optimale : il y a un risque de saturation des opérateurs qui pourrait affecter leur capacité de fournir un service de qualité aux agences humanitaires ainsi qu'aux récipiendaires d'assistance monétaire. Ce risque peut se traduire autant par un manque de personnel formé que par un manque de liquidité. Par exemple, les fournisseurs de services financiers manquent souvent de petites coupures, ce qui ne permet pas de fournir le compte juste aux récipiendaires. Les fournisseurs de services financiers contraignent alors les récipiendaires à faire la monnaie entre eux, ce qui met ainsi en jeu les affinités personnelles et peut déboucher sur des conflits. Les agences humanitaires se doivent d'améliorer la planification des distributions de cash avec les partenaires financiers et de mise en œuvre et les récipiendaires et définir un calendrier commun pour les paiements surtout lorsque les agences utilisent le même partenaire. Les agences humanitaires devraient inclure dans les contrats avec les fournisseurs de services financiers, des dispositions et sanctions en cas de paiements individuels incomplets (manque de petite coupure) et avec des billets usés, ainsi que ou de comportements inappropriés des agents et du personnel.



4 : RENFORCER LE SYSTÈME DE GESTION DES PLAINTES

Même si la ligne verte du PAM est en place, son niveau de vulgarisation reste faible. Les longs délais de retour des plaintes traitées érodent la confiance dans le système de gestion des plaintes. Ceci est aggravé par la faible connaissance par le personnel humanitaire du circuit des procédures et mécanismes de collecte ainsi que de traitement et gestion des plaintes. Il est donc nécessaire de clarifier *pour tous* le protocole de gestion des plaintes ainsi que le délai minimum de retour d'information et de les communiquer aux bénéficiaires. Les agences humanitaires peuvent aussi tenir de manière régulière des réunions de suivi anonymisées et agrégées des plaintes avec les parties prenantes. Il faut vulgariser (affichage, relai auprès des comités, etc.) plus régulièrement les statistiques anonymisées et agrégées du système de gestion des plaintes (nombre de plaintes reçues par type, nombre de plaintes traitées, nombre de plaintes résolues, délai moyen de résolution, etc.) afin de renforcer la confiance dans le système et la redevabilité envers les personnes affectées. Ceci peut également être accompagné d'une vulgarisation du centre d'appel des fournisseurs de services financiers et d'un renforcement du système de référencement entre ce centre et la ligne verte.

5 : ASSURER UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA PERSPECTIVE DES BÉNÉFICIAIRES DANS L'EXÉCUTION DES INTERVENTIONS

Les questionnaires de suivi post-distribution (PDM) devraient collecter systématiquement la perception des bénéficiaires par rapport aux types d'abus réels ou potentiels des différents agents des partenaires. Les résultats des enquêtes PDM ne sont pas restitués aux fournisseurs de services financiers ni aux partenaires de mise en œuvre et aux bénéficiaires pour définir en commun des mesures de réajustements si nécessaire afin de réduire les risques d'abus de pouvoir. Par exemple, des bénéficiaires ont partagé lors des discussions de groupes que

certains commerçants ne les laissent pas choisir les produits ni les quantités à acheter, cependant ils ne font généralement pas remonter ce type d'abus dans la mesure où l'essentiel pour eux est d'avoir accès à l'assistance quelle qu'elle soit. Pourraient être incluses des questions qualitatives simples, comme celles préconisées dans le rapport de Ground Truth Solutions suite à l'enquête de perception menée en Rép. Dem. Congo et au Cameroun dans le cadre de ce projet. Le *Safer Cash Toolkit* d'International Rescue Committee (IRC) propose également une série d'indicateurs pertinents. La nature des questions posées doit prendre en compte le niveau de formation des enquêteurs, notamment sur les points qui relèveraient de la protection.

6 : ADOPTER UNE APPROCHE INTÉGRÉE POUR L'ASSISTANCE MONÉTAIRE

Les interventions monétisées sont souvent conçues comme des programmes indépendants et la finalité du cash peut venir en second plan (par exemple, les programmes intégrant de l'assistance monétaire pour l'amélioration de l'habitat ont davantage mis l'accent sur une distribution sûre de l'assistance que sur la formation à la construction). Au même moment, les partenaires financiers continuent de rencontrer des difficultés dans l'utilisation de certains outils humanitaires (comme la solution digitale SCOPE traitant entre autres les transferts monétaires des bénéficiaires), ce qui affecte la qualité du service client qu'ils proposent aux bénéficiaires. Par exemple, des bénéficiaires décrivent que l'agacement des fournisseurs de services financiers lié aux erreurs de lecture des empreintes digitales avec SCOPE peut se traduire par un manque de respect envers eux. Par ailleurs, les évolutions futures des interventions monétaires ne sont pas envisagées dès à présent (volumes, géographies, services financiers). Le risque encouru est de voir diminuer la valeur ajoutée de l'assistance monétaire dans les programmes en matière d'autonomisation des bénéficiaires et d'amélioration de la gestion du cycle de projet, au point d'affecter l'efficacité de l'assistance humanitaire, en général. Les opérateurs de téléphonie mobile ont noté que le nombre de réfugiés présents au Tchad est commercialement viable pour justifier de leur part un investissement dans l'amélioration de la couverture du réseau de téléphonie et d'agents si les activités de cash transferts sont planifiées suffisamment en amont et sur la durée. Davantage de mesures d'accompagnement doivent être mises en place pour les bénéficiaires recevant de l'assistance monétaire (formation, sensibilisation, suivi, etc.). Les agences humanitaires gagneraient à investir encore dans des formations aux partenaires financiers sur les outils et les procédures humanitaires et à réfléchir avec les fournisseurs de services financiers à l'intégration de services électroniques dans leurs opérations sur le moyen à long terme. Il convient aussi de renforcer le plaidoyer pour l'accès aux services financiers des réfugiés et des personnes vulnérables (notamment auprès des banques) dans le cadre de la mise en application prochaine de la loi d'asile permettant l'accès aux réfugiés à des opportunités économiques. Afin d'atténuer les risques d'abus de pouvoir et d'améliorer la valeur ajoutée de l'assistance monétaire au Tchad, tout en prenant en compte les contraintes liées au contexte, une réflexion approfondie doit se poursuivre avec les bailleurs, le secteur financier et les autres acteurs humanitaires.



MORE INFORMATION

For more information please contact the UNHCR-WFP joint Project Coordinator Astrid de Valon astrid.devalon@wfp.org

