

ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS POUR LA PROGRAMMATION EN TRANSFERTS MONETAIRES DANS LES INTERVENTIONS ABRI EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Novembre 2018



NORWEGIAN
CAPACITY

CASHCAP



Groupe de Travail Abris RD Congo
ShelterCluster.org
Coordinating Humanitarian Shelter

Contributions et remerciements

Ce rapport a été écrit par Julia Lewis, Conseillère en transferts monétaires dans les interventions abri (Cash for Shelter Advisor) pour le Groupe de Travail Abris en RDC/CashCap, avec des contributions du Groupe de Travail Interventions Monétaires national, et de l'équipe de coordination nationale du Groupe de Travail Abris.

Avec nos remerciements aussi à tous les membres des Groupes de Travail Abris et Interventions Monétaires nationaux et régionaux, ainsi qu'au personnel des autres organisations humanitaires en RDC qui ont pris le temps de partager leur connaissance, leurs expériences et leurs perspectives avec l'auteur.

Table des matières

Contributions et remerciements.....	1
I. CONTEXTE ET HISTORIQUE.....	3
A) PROGRAMMATION DES INTERVENTIONS MONETAIRES EN RDC.....	3
B) PROGRAMMATION DE LA CONSTRUCTION D'ABRIS EN RDC.....	4
II. L'ABRI DANS LES TRANSFERTS MONETAIRES A USAGES MULTIPLES.....	6
III. INTERVENTIONS MONETAIRES EN MATIERE D'ABRI/LOGEMENT EN RDC.....	8
A) TYPES D'INTERVENTIONS MONETAIRES DANS LE SECTEUR ABRIS / LOGEMENT.....	8
B) MÉCANISMES DE DISTRIBUTION.....	9
IV. ENSEIGNEMENTS TIRES DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONETAIRES POUR L'ABRI EN RDC.....	10
A) FORCES.....	10
B) FAIBLESSES.....	14
V. RECOMMANDATIONS.....	19
A) PLANIFICATION, SUIVI ET ÉVALUATION.....	19
B) TRANSFERTS MONETAIRES ET MARCHÉS.....	21
C) MISE EN ŒUVRE.....	22
D) QUESTIONS INTERSECTORIELLES.....	22
VI. POSSIBILITES ET AUTRES POINTS DE DISCUSSION.....	23
Annexe 1 : Liste des informateurs clés.....	29
Annexe 2 : Aperçu des programmes de transferts monétaires dans les interventions abris.....	30
Annexe 3 : Glossaire des transferts monétaires.....	32

I. CONTEXTE ET HISTORIQUE

Ce document, produit par le Groupe de Travail Abris (GTA) en République Démocratique du Congo (RDC), vise à rassembler les enseignements et les expériences de la programmation en transferts monétaires dans les interventions abri en RDC. Ces interventions comprennent l'utilisation des transferts monétaires¹ pour améliorer l'accès au logement et pour appuyer la construction, reconstruction, ou réhabilitation des abris et maisons. En RDC, ces programmes se concentrent en majorité sur les milieux ruraux et les camps, et ciblent les populations réfugiées, déplacées et rapatriées ainsi que les ménages locaux vulnérables.

Les informations présentées dans ce document ont été recueillies par la Conseillère en transferts monétaires dans les interventions abri, lors de discussions avec les partenaires du GTA entre juillet et septembre 2018 (voir annexe 1). Sur la base de ces éléments, le document formule également des recommandations et opportunités pour la programmation dans le secteur abri / logement en RDC.

Limites

Ce document est basé uniquement sur des discussions avec les organisations de mise en œuvre, plutôt que sur des échanges directs avec les communautés et bénéficiaires. À ce titre, son niveau d'analyse est limité, mais constitue un bon point de départ pour des travaux plus approfondis. A cette fin, une des recommandations formulées dans la Section V propose une évaluation plus approfondie par les membres du GTA, afin de mieux comprendre les points de vue des bénéficiaires sur les programmes de transferts monétaires pour l'abri.

A) PROGRAMMATION DES INTERVENTIONS MONÉTAIRES EN RDC

Les interventions monétaires ont été mises en œuvre avec une régularité croissante en RDC au cours de la dernière décennie, mais ont été pendant longtemps largement concentrées dans quelques secteurs clés. Par exemple, en 2013, plus de 50 % des articles ménagers essentiels (AME) en RDC ont été fournis sous forme de coupons, un chiffre qui a atteint près de 60 %² en 2016. De même, « les espèces et les coupons et leurs coûts associés représentaient 19 % de l'intervention *Protracted Relief and Recovery Operations* (PRRO) en 2016-2017 du Programme Alimentaire Mondial (PAM) en RDC, tandis que l'aide alimentaire en nature représentaient 53 %³ ». La RDC est également l'un des quatre pays où une ligne budgétaire distincte a été affectée aux interventions monétaires dans le Plan de Réponse Humanitaire 2017-2019⁴ (PRH) et les données récoltées par le Groupe de Travail Interventions Monétaires en RDC indiquent que près de 800,000 personnes auront bénéficié d'une forme d'assistance monétaire en 2018, pour un montant total de plus de 16 millions de USD délivrés sous forme monétaire⁵.

Dans l'ensemble, le secteur humanitaire « abris » a fait preuve d'une relative lenteur dans l'adoption

¹ Toutes les références aux « transferts monétaires » ou « interventions monétaires » dans le présent document se réfèrent aux approches monétaires en général et comprennent l'utilisation de coupons et d'espèces, sous forme liquide, papier ou électronique/dématérialisée. Par contre « un transfert en espèces » est une assistance sous forme de remise d'argent. Voir Annexe 3 – Glossaire des transferts monétaires pour les définitions détaillées.

² Bailey, S (2017), *Humanitarian Cash Transfers in the Democratic Republic of Congo*, ODI

³ Ibid.

⁴ Plan de Réponse Humanitaire 2017-2019 pour la RDC, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

⁵ Analyse de la cartographie 4W produite par le Groupe de Travail Interventions Monétaires en RDC au 9 octobre 2018.

d'approches monétaires⁶ ; en RDC, une situation similaire se dessine. En dépit d'un niveau élevé d'appropriation de cette approche dans d'autres secteurs, les organisations de mise en œuvre ont rapporté n'avoir adopté les interventions monétaires pour les programmes abris qu'à partir de 2016. Une dizaine d'organisations seulement utilisent actuellement des espèces ou des coupons dans leurs programmes abris, dont la plupart sont des partenaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). Les partenaires intervenant dans le secteur abris ont émis des réserves quant à la validité des approches monétaires dans le secteur, notamment :

- Un manque de clarté sur la façon dont les transferts monétaires pourraient être utilisés pour appuyer une intervention en matière d'abris et améliorer l'accès au logement;
- Des préoccupations concernant leurs propres capacités organisationnelles et l'absence d'outils sectoriels pour soutenir leur transition vers des programmes de transferts monétaires⁷ ;
- Des préoccupations générales concernant l'inadéquation d'une intervention monétaire en matière d'abris ;
- Des craintes que les bénéficiaires ne souhaitent pas dépenser leur argent pour acheter des matériaux de construction d'abris ;
- Le fait qu'il serait inapproprié d'utiliser des coupons car les matériaux sont trop encombrants pour qu'on puisse les apporter en vrac sur un site.

B) PROGRAMMATION DE LA CONSTRUCTION D'ABRIS EN RDC

L'ampleur des déplacements en RDC⁸, la nature prolongée du conflit, et le manque d'attention accordée au secteur abris et logement ont amené la communauté humanitaire à se concentrer sur les interventions d'urgence en la matière, avec des matériaux temporaires tels que des bâches en plastique, plutôt que des solutions locales, plus durables et efficaces. Ces problèmes contextuels ont été exacerbés par un manque d'intérêt persistant de la part du gouvernement, des donateurs et des acteurs humanitaires dans le secteur, une compréhension insuffisante du secteur logement et de la construction locale au sein de la communauté humanitaire, et une visibilité limitée. La possibilité que la plupart des ménages affectés par la crise finissent, à long terme, par (re)construire leurs maisons sans aucune aide extérieure, signifie également que le secteur n'a pas bénéficié de la priorité requise malgré un niveau de besoin élevé. Par exemple, les interventions en abris n'ont atteint que 9 % de leur objectif dans le Plan de Réponse Humanitaire⁹, et ont représenté moins de 5 % du financement du Cluster Articles Ménagers Essentiels (AME)/Abris en 2018.

Outre le fait de ne pas fournir d'appui à plus long terme aux populations retournées ou déplacées, l'accent mis sur les abris d'urgence accroît la dépendance, et dans certains cas, favorise de nouveaux déplacements¹⁰, malgré le fait que l'abri ait été cité comme l'un des trois besoins prioritaires dans

⁶ Global Shelter Cluster: *Global Shelter Cluster Position Paper Cash & Markets in the Shelter Sector*.

⁷ À la suite de ces discussions, des outils sectoriels et un guide d'allocations pour l'abri en espèces étaient en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent document par la conseillère en allocations pour l'abri en espèces.

⁸ On enregistre actuellement 526.930 réfugiés en RDC (HCR *Mise à jour opérationnelle d'octobre 2018*,) et environ 4,49 millions de déplacés internes (OCHA, *République Démocratique du Congo: Personnes déplacées internes et retournées, au 31 décembre 2017*).

⁹ République Démocratique du Congo – Groupe de Travail Abris : Analyses des projets financés en cours d'exécution – mai 2018

¹⁰ Par exemple, au Nord-Kivu, OCHA a rapporté que les familles choisissaient activement de se déplacer afin de recevoir *Enseignements et recommandations pour la programmation en transferts monétaires dans les interventions abris en RDC, novembre 2018*

plusieurs évaluations¹¹. La stratégie actuelle du GTA est donc de mettre l'accent sur les abris améliorés et plus durables pour faciliter le retour ou l'intégration locale des ménages qui ne peuvent pas ou ne veulent pas rentrer.

Alors que les interventions monétaires deviennent une modalité de réponse humanitaire de plus en plus importante à l'échelle mondiale, le GTA examine également la mesure dans laquelle les transferts monétaires peuvent être adoptés plus largement dans le secteur, pour appuyer la (re)construction et réhabilitation des maisons, pour améliorer l'accès au logement, pour soutenir le rétablissement des marchés locaux dans les zones de retour et de réinstallation, et pour accroître potentiellement l'efficacité de la programmation du secteur abris en RDC¹².

Le reste de ce document présente les principaux enseignements tirés des interventions en transferts monétaires pour l'abri mises en œuvre en RDC (voir l'annexe 2 pour de plus amples détails sur ces mesures) et propose des recommandations et suggestions pour les programmes futurs.

une aide supplémentaire en tant que « nouveaux arrivants » ailleurs et que cette pratique avait souvent cours surtout pour remplacer la bâche plastique.

¹¹ Par exemple, *HCR/INTERSOS Monitoring des zones de retour, territoire de Djugu, Ituri* (août 2018) ; *ACTED/HCR Rapport d'évaluation multisectorielle, territoire de Bondo, Bas-Uele* (juin 2018), *OIM/OCHA Évaluation rapide multisectorielle, territoire de Manono, Tanganyika* (juillet 2018).

¹² Les recherches menées en RDC et ailleurs ont démontré le bien-fondé d'un meilleur rapport coût-efficacité des coupons par rapport aux distributions en nature et des espèces par rapport aux coupons. Au moment de la rédaction du présent document, l'auteur effectuait une analyse coût-efficacité distincte qui compare les modalités de distribution des programmes de construction d'abris en RDC.

II. L'ABRI DANS LES TRANSFERTS MONÉTAIRES A USAGES MULTIPLES

Au fur et à mesure que les interventions monétaires ont pris de l'importance dans la réponse humanitaire au niveau global, l'utilisation et l'intérêt pour les transferts monétaires à usages multiples (Multipurpose Cash Assistance) ont augmenté, y compris chez les donateurs. Il s'agit généralement de transferts inconditionnels¹³, distribués sous la forme d'un paiement unique ou en plusieurs tranches, destinés à permettre aux bénéficiaires de satisfaire tout ou partie des besoins fondamentaux d'un ménage. En RDC, ces transferts suscitent un intérêt similaire, de même que les foires multisectorielles qui offrent une gamme d'articles ou de services en échange de coupons. Ces types de transferts multisectoriels sont aussi de plus en plus utilisés¹⁴.

Bien qu'on ait insisté pour inclure l'abri, à l'instar d'autres secteurs, dans ces transferts, il est de plus en plus évident en RDC et ailleurs, que de telles approches dans leurs formats actuels ne répondent pas entièrement aux objectifs du secteur abris et ne permettent souvent pas à elles seules de garantir l'amélioration de l'accès à un logement sûr et sécurisé.

Par exemple, l'évaluation du programme ARCC II de l'UNICEF RDC, qui a fourni à la fois des transferts monétaires à usages multiples et des coupons multisectoriels aux bénéficiaires, a révélé que seulement 11 % des ménages – et pour 3 % des dépenses totales – avaient dépensé une partie de l'argent reçu pour leur logement. Un dirigeant communautaire a fait remarquer que « *bien que certains aient pu acheter des tôles pour la construction de leur maison, ils ne disposaient pas d'assez d'argent pour terminer les travaux et ne vivent toujours pas dans ladite maison*¹⁵ ». L'ONG IRC a également été contrainte de retirer la tôle de ses foires de coupons en RDC car les bénéficiaires avaient déclaré avoir dépensé une part importante des coupons sur ces articles – non pas pour améliorer l'état de leur abri, mais comme une forme d'assurance car ils peuvent être facilement revendus en cas de besoin.

Au contraire, l'expérience du secteur dans d'autres contextes montre que les transferts en espèces ou coupons sont plus efficacement combinés à d'autres formes de soutien, tel que soutien technique et supervision, conseil légal et matériaux complémentaires¹⁶. Les raisons sont, entre autres, que :

1. Les matériaux et autres coûts de construction, tels que la main-d'œuvre, représentent déjà un investissement important par ménage. Combinée à d'autres secteurs pour former un transfert monétaire à usages multiples – souvent déjà de grande valeur –, la valeur globale de l'appui monétaire augmente considérablement et peut renforcer les préoccupations en matière de protection.
2. Malgré les estimations des organisations, les ressources limitées signifient que la valeur d'un

¹³ La conditionnalité d'un transfert (qu'il soit conditionnel ou inconditionnel) est utilisée pour décrire si un bénéficiaire doit ou non satisfaire à une certaine exigence avant d'être admissible à recevoir l'appui monétaire, par exemple suivre une formation ou effectuer une tâche.

¹⁴ D'après le Tableau de Bord Humanitaire RDC Janvier à Septembre 2018 (à paraître), 486,318 personnes ont bénéficié de transferts monétaires à usages multiples depuis le début de l'année.

¹⁵ Bonilla, J, Carson, K, Kiggundu, G., Morey, M, Ring, H, Nillesen, E, Erba, et Michel, S (2017) *Transferts monétaires en contexte humanitaire en République démocratique du Congo : appréciation factuelle du programme ARCC II de l'UNICEF*, p.55.

¹⁶ Global Shelter Cluster Position Paper: Cash and Markets in the Shelter Sector.

transfert monétaire à usages multiples est souvent moins élevée que le besoin réel, parce qu'elle est réduite pour tenir compte des contraintes budgétaires. Après la nourriture, l'abri constitue généralement la deuxième plus grande part d'un transfert monétaire à usages multiples, mais n'est pas considéré comme étant aussi essentiel et urgent que la nourriture par les bénéficiaires. Par conséquent, l'abri constituant souvent l'investissement le plus important d'un ménage, celui-ci choisira sûrement de prioriser d'autres besoins, tels que la nourriture ou la santé, plutôt que l'abri, si le montant d'assistance monétaire reçue l'oblige à faire des choix.

3. Comme dans d'autres pays, les maisons en RDC sont traditionnellement construites progressivement. Bien qu'une partie du transfert monétaire à usages multiples puisse être utilisée pour acquérir des matériaux de construction, la maison elle-même peut être construite sur une période beaucoup plus longue. Cela retarde non seulement le retour, l'intégration et la stabilisation des ménages, mais pose également des difficultés pour les organisations pour établir un lien clair entre les dépenses issues de transferts monétaires à usages multiples, et les résultats mesurables en matière d'abri, tels que le nombre de maisons achevées.
4. Pour veiller à ce que les normes minimales de sécurité et de construction soient respectées, les organismes d'exécution doivent conserver un certain degré d'influence et de contrôle sur la conception des abris et le processus de construction. Cette précaution vaut particulièrement pour les zones exposées aux catastrophes naturelles, où les organismes humanitaires doivent s'assurer que l'ensemble des constructions résiste aux futurs chocs. Ce contrôle va à l'encontre des transferts monétaires à usages multiples, qui sont traditionnellement inconditionnels et laissent aux bénéficiaires le choix et la liberté quant à leur utilisation.
5. Les habitudes d'achat des matériaux de construction sont également différentes de celles d'autres biens tels que les denrées alimentaires, qui sont consommées régulièrement et de façon constante. L'acquisition de matériaux d'abri constituant des achats ponctuels et de grande valeur, cela peut entraîner une alternance entre emballement et effondrement du marché, et réduire la probabilité que les commerçants aient déjà des articles en stock. Sans la disponibilité des matériaux sur le marché, un transfert inconditionnel seul n'améliorera pas l'accès au logement. Il se peut que les commerçants hésitent aussi à stocker ces articles, qui sont relativement chers et volumineux, sans garantie qu'il existe un marché pour eux, ce qui ne peut être assuré avec un transfert monétaire à usages multiples.
6. Pour les raisons susmentionnées, et pour d'autres raisons, tous les matériaux nécessaires ne sont pas disponibles sur le marché local en RDC, de sorte qu'une approche mixte combinant transferts monétaires conditionnels et distribution de matériaux en nature est souvent jugée plus appropriée par les partenaires du secteur abris.
7. En RDC, une combinaison de facteurs fait que l'accès à la terre, en particulier pour les ménages déplacés et retournés, est très complexe et qu'acquérir des moyens financiers – même lorsque les matériaux sont disponibles sur le marché – ne leur suffira pas automatiquement pour construire un abri. Il s'agit là d'un obstacle important pour les familles qui souhaitent s'établir, qui influera très probablement sur leur décision de le faire.

Pour cette raison, les transferts monétaires à usages multiples à eux seuls ne sont pas considérés comme l'intervention monétaire la plus efficace pour répondre à tous les besoins d'abris et de logement dans leur format actuel.

III. INTERVENTIONS MONÉTAIRES EN MATIÈRE D'ABRI/LOGEMENT EN RDC

A) TYPES D'INTERVENTIONS MONÉTAIRES DANS LE SECTEUR ABRIS / LOGEMENT

Jusqu'à présent, les principales formes d'interventions monétaires dans le secteur abris/logement en RDC ont été les coupons et les transferts directs et conditionnels en espèces, comme expliqué ci-dessous. D'autres approches telles que les transferts monétaires pour le loyer ont été utilisées avec succès dans d'autres contextes, en particulier en milieu urbain, mais n'ont pas encore été explorées en détail en RDC¹⁷.

1. Coupons pour l'achat de matériaux de construction

Cette approche concerne l'utilisation de coupons qui correspondent à la valeur des matériaux et outils de construction nécessaires, qui sont échangés soit dans le cadre d'une foire spécifique au projet, soit sur le marché libre. La valeur des coupons varie entre US \$250 pour la construction d'un abri complet en matériaux locaux, et US \$57 pour l'achat de matériaux complétés par une distribution en nature. Cette approche garantit que l'argent est dépensé conformément aux objectifs du projet ; elle peut être plus sûre dans certains contextes et permet à un partenaire de mise en œuvre d'apporter du matériel, ou une certaine qualité de matériel, qui n'est peut-être pas disponible localement.

2. Transferts monétaires inconditionnels pour la construction ou réhabilitation d'abris

Deux partenaires utilisent ou ont utilisé des transferts monétaires inconditionnels dans le cadre de leurs programmes d'abris ; il ne s'agit toutefois pas d'une pratique courante en raison de problèmes de disponibilité ou de qualité des matériaux, de préoccupations concernant la sécurité et d'une nécessité d'assurer la réalisation des objectifs du programme. Comme évoqué plus haut, la valeur élevée de l'abri, et le fait que les maisons sont traditionnellement construites progressivement en RDC, fait que les ménages sont moins susceptibles de dépenser les transferts inconditionnels en espèces sur l'abri si d'autres besoins plus urgents ne sont pas satisfaits.

3. Transferts monétaires conditionnels pour la construction ou réhabilitation d'abris

L'approche la plus courante en matière de transferts monétaires en RDC est le transfert conditionnel d'espèces pour la réhabilitation ou la (re)construction d'abris. A ce jour, la valeur moyenne de la composante monétaire par ménage est de 132 dollars US ; la plupart des organismes choisissant de compléter ce montant avec certains matériaux qui ne sont pas disponibles localement. Dans les cas où seul l'appui monétaire était fourni, la valeur variait entre 100 et 225 dollars par ménage. La valeur des matériaux qui sont distribués représente souvent plus de 100 % de la valeur du transfert monétaire et peut dépasser 200 %. Cela s'appliquait également lorsque des matériaux tels que des fenêtres et des portes étaient fabriqués localement et distribués par l'organisation de mise en œuvre.

¹⁷ De plus amples détails sur les projets discutés dans ce document sont disponibles dans les fiches de projets, en cours de compilation par le Groupe de Travail Abris.

L'appui monétaire a permis aux bénéficiaires d'acheter des matériaux de construction et d'engager de la main-d'œuvre pour (re)construire ou réhabiliter leur abri. Ce montant est généralement distribué en tranches, en fonction de l'achèvement des différentes étapes du processus de (re)construction, ou de la valeur totale du transfert. Il s'agit généralement d'un modèle d'abri standard qui a été convenu avec la communauté locale, bien qu'au moment de la rédaction du présent rapport, une organisation non gouvernementale (ONG) fournissait des transferts monétaires à valeur individuelle pour soutenir la réhabilitation, l'amélioration ou la reconstruction de logements, en utilisant uniquement des matériaux locaux et sans suivre de modèle fixe.

Jusqu'à ce jour, deux approches principales ont été utilisées pour distribuer ces transferts en RDC :

1. **Par ménage** : les ménages sont enregistrés, sont responsables de leur propre (re)construction, et reçoivent un transfert monétaire conforme au plan et à la valeur de (re)construction ou réhabilitation convenus, sous la supervision du partenaire d'exécution.
2. **Par comité ou « groupe solidaire »** : l'ONG constitue et assure la formation de comités, composés principalement de membres des ménages bénéficiaires. Elle distribue ensuite l'argent aux membres une fois que le comité a atteint ses objectifs de (re)construction.

4. L'approche Argent-contre-Travail (Cash-for-Work)

Cette approche est un type de transfert conditionnel qui consiste en le paiement en espèces d'un montant fixe aux participants pour la réalisation de travaux prédéterminés, tels que la construction d'un abri. Ce tarif peut être soit temporel (par exemple, un tarif journalier), soit lié à l'achèvement des outputs pré-convenus (par exemple, un certain nombre d'abris construits). Avec cette modalité, il est possible que les bénéficiaires du *Cash-for-Work* ne soient pas les bénéficiaires finaux des abris. Par exemple, une organisation pourrait sélectionner d'autres résidents d'un camp ou membres de la communauté pour participer à un projet *Cash-for-Work*, afin de construire les abris de ménages qui n'ont pas la force ou la capacité de le faire eux-mêmes. Avec cette approche, l'organisation peut aussi fournir les matériaux et/ou outils nécessaires pour les travaux. Actuellement en RDC, l'approche *Cash-for-Work* est utilisée le plus souvent dans les camps et sites mais aussi dans les interventions en zone rurale.

B) MÉCANISMES DE DISTRIBUTION

La plupart des organisations qui distribuent encore des espèces le font en argent physique, soit directement par leur propre personnel, soit par l'intermédiaire d'un prestataire de services financiers, tels qu'une banque ou une agence de transfert d'argent. Seuls trois organismes ont déclaré utiliser des paiements dématérialisés, sous la forme d'argent mobile. Cela s'explique en partie par le fait que le nombre de ménages ciblés et la durée du projet n'ont pas rendu l'investissement dans les systèmes de paiement électroniques rentable, et en partie par le fait que l'infrastructure nécessaire est encore relativement peu développée en RDC.

IV. ENSEIGNEMENTS TIRES DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES POUR L'ABRI EN RDC

Cette section décrit les enseignements tirés de la programmation en transferts monétaires dans les interventions abri en RDC à ce jour, et constitue la base des recommandations et des possibilités qui sont proposées dans les sections V et VI.

L'introduction de l'appui monétaire dans le secteur abris/logement en RDC a coïncidé avec le passage d'une construction d'abris d'urgence (notamment avec des bâches) par les partenaires de mis en œuvre, à des techniques de construction locales dirigées par les ménages bénéficiaires eux-mêmes. Il est important de noter que certains des enseignements ci-dessous ne concernent pas exclusivement la programmation en transferts monétaires, mais sont également liés et reflètent ce changement de stratégie du secteur abris. Ces deux aspects sont examinés ici non seulement parce qu'il est difficile de discuter de l'un sans l'autre, mais aussi parce que le passage à des interventions basées sur les transferts monétaires facilite – et est facilité par – l'évolution de l'approche de la construction. Les deux mettent davantage l'accent sur les solutions locales ainsi que sur le choix, la participation et la contribution des bénéficiaires.

A) FORCES

Planification, suivi et évaluation

- **Convenir d'un modèle standard minimum de conception des abris avec les communautés peut contribuer à s'assurer que ceux-ci répondent aux normes de qualité, et que l'appui financier soit suffisant pour que chaque ménage puisse achever la (re)construction de son abri ou maison.**

La plupart des organismes conviennent d'un modèle standard minimum de conception avec les communautés, les ménages ayant la possibilité de l'adapter à leurs besoins. Il peut s'agir de l'agencement des murs intérieurs, de l'ajout d'une véranda ou de l'utilisation de briques adobes. Une organisation a indiqué que même lorsque les ménages bénéficient de plus de souplesse pour s'écarter de la conception convenue, nombre d'entre eux se gardent volontairement de le faire.

- **S'assurer que ce modèle standard minimum de conception des abris soit défini selon une approche ascendante (« bottom-up »), favorise sa conformité avec les normes de construction locales et les matériaux disponibles localement ; cela permet de réduire les tensions possibles au sein de la communauté en raison de la différence entre logements locaux et ceux fournis par le projet.**

Une ONG va plus loin en fournissant des transferts monétaires à valeur individuelle adaptés aux besoins de chaque ménage pour soutenir la réhabilitation, l'amélioration ou la reconstruction de logements en utilisant uniquement des matériaux locaux et sans suivre de conception fixe.

- **La conditionnalité des transferts monétaires dans les projets abri peut être utilisée efficacement pour améliorer et changer certains comportements à la fois dans le secteur**

abris/logement - par exemple, l'amélioration technique de la construction - et dans d'autres secteurs.

Certaines ONG ont combiné la construction d'abris avec une composante WASH, en particulier la construction de latrines comme condition pour recevoir la dernière tranche du transfert d'espèces. Cette démarche a été combinée avec des activités de sensibilisation et de changement de comportement en matière d'hygiène.

Transferts monétaires et marchés

- **Adopter une approche mixte - combinaison de transfert en espèces (ou parfois de coupons) et de distribution en nature, au moins à court terme – permet de faire en sorte que le matériel et les outils, ainsi que du matériel de bonne qualité, soient toujours disponibles et d'assurer dès lors une certaine norme de construction, tout en permettant l'utilisation de l'appui monétaire dans la mesure du possible.**

La plupart des organisations utilisent actuellement une approche hybride ; elles distribuent des portes et des fenêtres aux ménages. L'une distribuait des boulons, charnières, clous et moules à briques, et une autre des trousseaux d'outils de construction, car ces matériaux n'étaient pas disponibles localement. Si certaines organisations importaient des portes et fenêtres à partir de plus grands marchés, il n'en demeure pas moins que d'autres pouvaient compter sur la main-d'œuvre locale pour les fabriquer.

Dans un cas, des artisans locaux avaient été formés à la fabrication des portes requises, mais n'ont pas été en mesure de suffisamment augmenter leur production. Le partenaire de mise en œuvre a donc décidé d'acheter le bois lui-même, puis d'engager ces artisans pour fabriquer les portes et les distribuer directement aux bénéficiaires. L'argent ainsi généré a permis aux artisans de renforcer suffisamment leurs capacités dans la deuxième phase pour répondre aux besoins du projet sans le soutien du partenaire.

- **Distribuer les transferts monétaires par tranches et les rattacher à l'avancement de la construction constituent un moyen efficace d'introduire la conditionnalité, et de veiller à ce que l'aide soit dépensée comme prévu et à ce que les résultats soient atteints. Cette démarche contribue également à réduire les risques – pour le ménage et l'organisation – associés à la distribution et au stockage de fortes sommes d'argent, en particulier dans les régions où la monnaie électronique n'est pas encore disponible.**

Plusieurs organisations ont fourni des transferts en trois tranches, en fonction des progrès réalisés et des montants nécessaires pour mener à bien chaque étape. Une autre a décidé du nombre de transferts sur la base de la valeur totale du transfert afin de réduire la valeur de chacun, et les risques de protection correspondants. En revanche, les coupons ont toujours été fournis en une seule fois.

- **Les programmes exigent généralement une contribution importante de la part des ménages, que ce soit en termes de collecte et d'utilisation des matériaux disponibles localement, ou de main-d'œuvre. Les organisations devront peut-être se préparer à ce que les communautés manifestent d'abord une certaine réticence à apporter leur contribution.**

Un partenaire a fait remarquer que les bénéficiaires se sont montrés réticents à remplir ces conditions dans la première phase de leur projet parce qu'ils s'attendaient à recevoir

simplement une assistance et en avaient l'habitude. De ce fait, le nombre d'abris construits était très loin des attentes. Cependant, les phases suivantes ont été plus faciles, car les communautés se sont habituées à cette approche et ont reconnu ses avantages.

- **Fait intéressant, les programmes d'appui monétaire pour l'abri/logement ont renforcé le sentiment de confiance en soi, d'indépendance et de dignité des bénéficiaires. Ils ont également accru l'activité économique et commerciale dans la zone et augmenté les possibilités de subsistance pour les menuisiers, les maçons, etc.**

Divers organismes ont fait état non seulement d'une augmentation de l'activité du marché, mais aussi du fait que les commerçants des villes environnantes ont déclaré disposer de moyens pour améliorer et agrandir leurs magasins et que les artisans des camps dépendaient moins de l'aide humanitaire ; les bénéficiaires quant à eux étaient en mesure de satisfaire d'autres besoins avec l'argent restant.

Mise en œuvre

- **Appuyer les commerçants locaux à fournir le matériel nécessaire – ainsi que les former, lorsque nécessaire – peut réduire la dépendance à la distribution en nature du matériel, réduire le coût moyen par abri, et soutenir l'économie et le marché locaux.**

Une organisation a identifié un artisan local qui fabriquait des portes et des fenêtres et l'a recommandé aux bénéficiaires pour leur approvisionnement. Cependant, il a été observé que la qualité du produit final posait problème en l'absence de formation.

Dans le même exemple que celui cité plus haut, un autre partenaire a formé un menuisier local pour une fabrication répondant à la demande; ses produits ont par la suite été distribués directement aux bénéficiaires. Étant donné qu'un contrat les liait, le partenaire était mieux à même de garantir la qualité du produit final.

L'argent généré par ce projet a permis aux artisans de renforcer suffisamment leurs capacités dans la deuxième phase pour répondre aux besoins du projet sans le soutien de l'organisation ou le besoin d'une distribution en nature.

Trois partenaires humanitaires ont déjà trouvé le moyen d'utiliser une approche exclusivement fondée sur les transferts d'espèces.

- **Créer des comités ou « groupes solidaires » visant à coordonner les travaux de construction peut favoriser la cohésion communautaire.**

Une organisation a constaté que, pour les membres de différents villages qui faisaient partie des comités, le processus de collaboration visant à construire des abris avait aidé à rétablir les liens entre deux communautés en conflit. L'organisation a également indiqué que cela a contribué à réduire les tensions associées au processus de ciblage, parce que la communauté au sens large a pris conscience que les bénéficiaires travaillaient, et ne recevaient pas simplement d'aide gratuite.

- **Les questions d'accès à la terre doivent être systématiquement abordées dans les projets d'abris/logements en RDC, l'accès à la terre pour les personnes déplacées ou retournées pouvant constituer un obstacle majeur à l'accès à un logement. Disposer de la capacité interne à offrir de l'information et un appui sur les questions juridiques, et à faciliter les**

discussions avec les autorités et les dirigeants locaux, est essentielle à la réussite des projets. Il est également essentiel de s'assurer que la famille bénéficiaire a le droit de construire sur le terrain avant le début de la construction.

Les organisations qui ont intégré les compétences nécessaires – juridiques, sociales et non strictement techniques en lien avec la construction – dans leur équipe de construction sont plus susceptibles de mieux aborder les questions d'accès à la terre, parallèlement aux aspects techniques des travaux de construction.

Dans certains cas, les familles d'accueil se sont montrées disposées à céder une partie de leurs terres pour que la famille déplacée puisse y construire. Une ONG a constaté que les familles d'accueil étaient heureuses qu'une autre structure soit construite sur leurs terres, car elles en hériteraient en cas de départ de la famille déplacée. D'autres se sont vu attribuer des terres par la communauté. Pour atténuer les tensions futures, un contrat signé par les familles déplacées et d'accueil, ainsi que les dirigeants locaux, a été rédigé par certaines ONG pour définir les responsabilités de chaque partie et les dispositions dont elles conviennent.

Les organisations exigent également que le ménage ou sa famille d'accueil puisse prouver qu'il est propriétaire du terrain sur lequel la construction est envisagée. Il peut s'agir d'un document officiel, ou à défaut, d'une confirmation écrite et d'une vérification de la part des autorités ou responsables locaux.

- **Les approches fondées sur les transferts monétaires peuvent contribuer à susciter l'intérêt d'une communauté plus large pour l'amélioration et la construction de ses propres abris. Cela est prometteur pour la reproductibilité et l'extensibilité de tels projets.**

Deux partenaires ont indiqué que d'autres membres de la communauté au sens large avaient commencé à (re)construire leurs propres abris sans appui direct une fois que le projet avait ciblé ses bénéficiaires et lancé ses activités. Selon leur analyse, le projet leur avait donné un élan. Bien que cela soit également lié à une fausse attente selon laquelle ils recevraient également de l'argent pour leurs efforts, la (re)construction s'est poursuivie même une fois qu'il a été clairement établi que ce ne serait pas le cas.

L'un de ces partenaires a indiqué que près de 50% des abris de la communauté avaient été construits par des ménages non ciblés par le projet. Il a noté qu'il n'y avait pas eu de réduction significative de la qualité des abris construits par des ménages non bénéficiaires du projet. Ces derniers avaient souvent recours au même artisan et copiaient souvent le modèle standard de conception de l'abri du projet. Cependant, dans d'autres cas, les maisons construites par les familles et qui n'étaient pas ciblées par le projet sont restées inachevées car les familles n'avaient pas accès aux portes et fenêtres que l'organisation s'était procurées ailleurs.

Questions intersectorielles

- **Il y a plusieurs façons d'inclure les ménages vulnérables, qui n'ont pas la capacité d'effectuer un travail manuel, dans un projet abri utilisant les transferts monétaires.**

Certains partenaires du GTA fournissent une somme d'argent supplémentaire pour leur permettre de payer la main-d'œuvre nécessaire à la construction de leur abri. Cela donne au ménage un contrôle important sur le processus puisqu'il peut choisir qui il souhaite employer.

D'autres partenaires ont recruté des travailleurs qu'ils ont directement rémunérés pour la réalisation des travaux.

Pour les organisations qui ont adopté l'approche d'un comité de construction (ou « groupes solidaires »), aucun autre processus n'était nécessaire – le comité était tout aussi responsable de la construction de ces abris que les autres, et recevait les fonds nécessaires pour ce faire.

- **Avec l'argent reçu d'un programme de transferts monétaires pour l'abri, les bénéficiaires peuvent être moins enclins à recourir à des stratégies d'adaptation négatives et à se mettre en danger.**

Une organisation a signalé qu'il y avait eu une légère réduction du taux de travail des enfants et de prostitution dans les familles bénéficiaires, car l'intervention leur avait permis d'obtenir des moyens financiers sans avoir recours à ces stratégies négatives.

- **La redynamisation du marché à la suite d'un projet de transferts monétaires, et les possibilités qu'il offre aux communautés d'accueil, peut réduire les tensions entre les populations déplacées et les communautés dans ou à proximité desquelles elles vivent.**

Une communauté d'accueil vivant à côté d'un camp de réfugiés avait commencé à percevoir le camp de réfugiés différemment en raison du programme de transferts monétaires pour l'abri. Comme les réfugiés avaient maintenant de l'argent à dépenser et achetaient des matériaux de construction, la communauté a considéré leur présence comme une valeur ajoutée plutôt qu'une ponction sur leurs ressources. Les tensions entre les deux groupes ont dès lors connu une baisse.

B) FAIBLESSES

Planification, suivi et évaluation

- **Le design des maisons doit être soigneusement conçu en tenant compte du contexte local et de la communauté, et les bénéficiaires doivent participer de manière utile à la conception de leur logement.**

Le degré d'implication des bénéficiaires dans la conception de leurs abris varie selon les partenaires. Certains d'entre eux ont été consultés ; un modèle standard de conception approuvé par l'organisme, sans véritable participation de la communauté, a été présenté à d'autres. Cela risque d'exacerber ou de créer des différences entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires. Une autorité locale a rejeté des abris qui ne respectaient pas les normes locales ; les ambitions de la conception ont dû dès lors être revues à la baisse.

- **Proposer un modèle standard minimum de conception des abris, qui reste parfois plus élevé que le standard de construction observé dans la communauté, a créé des tensions dans certaines régions.**

Plusieurs partenaires ont noté que la différence entre la qualité de la (re)construction et les normes locales avait provoqué des tensions avec la communauté locale. Les différences portaient à la fois sur le type de matériaux utilisés, notamment les toitures en tôle ondulée, et les dimensions des abris qui en résultaient, car les conceptions étaient souvent basées sur les normes Sphere. Elles étaient donc beaucoup plus spacieuses que celles du reste de la

communauté. Par contre, un partenaire a noté que les communautés appréciaient le fait qu'au moins certains des maisons dans leurs communautés étaient d'une certaine qualité et pouvaient de ce fait résister aux intempéries.

- **Les analyses de la disponibilité saisonnière des matériaux et des coûts de la main-d'œuvre ne sont pas systématiquement menées avant ou pendant un projet, ce qui peut avoir des répercussions graves et de grande portée, et provoquer notamment une recrudescence des tensions avec les communautés locales.**

Une ONG a dû revenir à une distribution en nature et transporter de la paille sur une distance de 50 kilomètres, car les bénéficiaires n'avaient pas suffisamment de paille à acheter ou à ramasser localement en raison de la quantité requise et de la période de l'année où ils en avaient besoin. En outre, le manque de compréhension du marché du travail local a conduit les habitants à abandonner les activités agricoles et les autres moyens de subsistance pour participer à un projet de construction d'abris en tant que travailleurs. Cela a réduit la disponibilité du manioc sur le marché et fait grimper les prix des denrées alimentaires. Dans le cycle de projet suivant, on a tenté d'atténuer ce problème en sensibilisant davantage la communauté et en réduisant les délais impartis pour achever les travaux de construction.

Une autre organisation intervenant dans le Kasai a dû augmenter la valeur des transferts monétaires parce que la communauté était davantage intéressée par la recherche de diamants dans les mines locales que par la participation au projet. L'organisme a dès lors dû rehausser le taux de rémunération de la main-d'œuvre prévu, afin de le rendre compétitif.

- **L'environnement (c'est-à-dire, la mesure dans laquelle les ressources naturelles sont utilisées, gérées et peuvent être surexploitées par le projet, ainsi que l'impact potentiel sur les relations communautaires et la durabilité) n'est pas systématiquement ou suffisamment pris en compte dans les projets d'assistance monétaire pour l'abri, ni d'ailleurs dans les autres projets abris en RDC.**

Plusieurs ONG ont noté que leur programme avait provoqué une déforestation généralisée. Un projet a entraîné une hausse de la demande en matériaux de construction chez les non-bénéficiaires, à laquelle les commerçants locaux ont essayé de répondre, entraînant cependant une déforestation importante. Cela a donné lieu à des tensions avec la communauté locale, y compris avec les autorités locales, qui ont essayé de retourner la communauté contre l'organisme en question. Cette situation a été atténuée par une activité ultérieure de plantation d'arbres pour compenser les matériaux utilisés. Certains organismes qui interviennent dans les camps ont noté que la production locale de paille s'est avérée insuffisante pour satisfaire les besoins des bénéficiaires et des communautés locales d'accueil. Cela a pu exacerber les tensions avec les résidents du camp.

Un seul des projets identifiés a fait l'objet d'une analyse environnementale dans une certaine mesure. Certains projets comportaient une composante de plantation d'arbres ou de reboisement, sans que cela ne soit toutefois fondé sur une solide analyse des problèmes.

Transferts monétaires et marchés

- **Les organismes devraient s'assurer que les prestataires de services financiers ont la capacité et les moyens de passer à une plus grande échelle avant de lancer le projet.**

Les problèmes initiaux avec un opérateur de téléphonie mobile ont contraint certains organismes à repenser leur stratégie et à s'approvisionner auprès d'un autre prestataire lorsque le premier était dans l'incapacité d'assurer les services comme convenu dans leur contrat.

- **La valeur des transferts monétaires devrait être fondée, dans la mesure du possible, sur les prix du marché où les bénéficiaires achèteront les matériaux, plutôt que sur un marché principal ou sur le prix moyen dans une zone.**

Un organisme a noté que la valeur du transfert était normalisée dans toutes les zones géographiques de mise en œuvre du projet, malgré les différences de prix du marché observées entre ces zones. Un autre a converti la valeur de l'aide en espèces directement à partir du coût d'achat et de distribution des matériaux, ce qui signifie qu'il n'y avait aucun lien avec le prix des matériaux sur le marché local.

- **Du fait de sa nature même, l'utilisation d'un modèle standard minimum de conception peut réduire la souplesse et le choix normalement offerts par les programmes de transfert monétaire, car les familles sont tenues d'acheter les matériaux de construction nécessaires à cet effet.**

Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, ce modèle de conception n'est généralement considérée que comme une exigence minimale; la plupart des organismes offrent la possibilité aux familles d'adapter la conception des abris à leurs propres besoins, de même que de les améliorer ou de les développer par leurs propres moyens.

- **Le choix de la modalité – y compris les distributions en nature – doit toujours s'appuyer sur les résultats d'une analyse de marché et d'une étude de faisabilité solides. Les distributions en nature ne devraient pas être considérées comme l'option par défaut, et n'excluent pas la nécessité d'une telle analyse.**

Pour un organisation, ce n'est qu'après avoir été confronté à des retards et à des problèmes d'approvisionnement en matériaux de construction pour une distribution en nature qu'il a été découvert que les matériaux étaient disponibles sur le marché local, et qu'une intervention en espèces aurait été mieux adaptée et plus rapide.

La mesure dans laquelle les résultats d'une analyse de marché, ou d'une étude de faisabilité, influencent le choix final de la modalité est incertaine. Toutefois, il convient de noter que cette situation n'est pas propre à la RDC. Dans une enquête du CaLP auprès des praticiens de la construction d'abri et WASH, une minorité importante (32 %) des personnes interrogées a déclaré que les informations sur le marché n'avaient pas de conséquence, ou n'avaient qu'une influence minimale, sur la conception de leur programme¹⁸. Cela indique que l'analyse de marché n'est souvent utilisée que pour confirmer la pertinence d'une intervention basée sur les transferts monétaires, plutôt que pour éclairer le choix de la modalité.

Mise en œuvre

¹⁸ Almadhyan, A et Dillon, E (2016) *Market Analysis and Outcome/Impact Measurement in Cash Transfer Programming in the WaSH and Shelter Sectors in Sudden Onset Disasters*

- **Une sensibilisation minutieuse doit être menée pour s'assurer que l'ensemble de la communauté comprenne le processus de ciblage et les limites de l'assistance. Si cette démarche s'applique à tout programme, cela est particulièrement souhaitable pour ceux basés sur les transferts monétaires.**

Après avoir fourni un appui monétaire pour la construction d'abris à certains membres de la communauté ciblés par le projet, deux ONG ont découvert que d'autres ménages avaient également commencé à construire des maisons, dans l'espoir de recevoir de l'argent pour leurs efforts. Ce problème a été résolu grâce à une sensibilisation plus accrue, mais a cependant causé des problèmes inutiles dans la communauté.

- **Dans la mesure où les programmes de transferts monétaires visent à lever les obstacles économiques à l'accès aux biens et aux services, les organismes devraient prendre davantage en compte les critères socioéconomiques lorsqu'ils réalisent le ciblage.**

La plupart des organismes utilisent des critères basés sur le statut (réfugié, déplacé interne) et sur une évaluation de l'abri pour sélectionner les ménages qui participeront au projet. Cependant, ces critères ne permettent pas aux organisations d'évaluer si la situation économique d'un ménage (un manque d'argent pour acheter les matériaux de construction par exemple) est effectivement la cause principale de son manque d'accès à un logement de qualité. Par sa nature, un transfert monétaire n'est une réponse, ou une partie de réponse, approprié que pour ceux qui ont un pouvoir d'achat limité.

- **Engager les artisans locaux sans tenir compte de mesures telles que la formation ou la supervision pour assurer la qualité des biens, peut avoir un impact sur le succès du projet et sur la solidité ou la sécurité des abris.**

Une organisation de mise en œuvre a trouvé un commerçant local qui fabriquait déjà des portes et des fenêtres, et a orienté les bénéficiaires vers lui. Cependant, la qualité des produits finis était médiocre car il n'avait pas attendu que le bois soit complètement sec avant de le travailler. En revanche, d'autres organisations ont décidé de faire appel directement à des artisans locaux pour faire en sorte qu'ils bénéficient d'une supervision et d'un contrôle de qualité.

Questions intersectorielles

- **L'introduction de l'argent liquide dans une zone peut entraîner de graves problèmes de protection pour les femmes et les enfants, et souligne l'importance d'une analyse complète des risques liés au genre et à la protection avant d'adopter une approche monétaire.**

Un partenaire a fait état d'une légère augmentation de la violence domestique à la suite du projet, car les maris ne se réjouissaient pas que les femmes participent à la prise de décision sur les dépenses. Par ailleurs, alors qu'un exemple précédent soulignait les avantages potentiels des transferts monétaires pour réduire le travail des enfants dans les familles bénéficiaires, un partenaire a signalé l'effet contraire sur les autres enfants de la communauté. Au fur et à mesure que le marché et la demande en matériaux de construction gagnaient en ampleur, les commerçants locaux retiraient leurs enfants de l'école pour répondre à cette demande supplémentaire, soit pour fabriquer des briques, soit pour aider les menuisiers. Cette

tendance a été observée malgré les efforts constants du partenaire pour les dissuader de le faire.

V. RECOMMANDATIONS

Sur la base des enseignements discutés dans les sections précédentes, et des discussions plus approfondies avec les membres du GTA, les partenaires abri et d'autres membres de la communauté humanitaire, quelques recommandations clés pour le GTA et la communauté humanitaire dans son ensemble sont présentées ci-dessous.

A) PLANIFICATION, SUIVI ET ÉVALUATION

Les partenaires qui envisagent une intervention en matière de (re)construction ou réhabilitation d'abris doivent entreprendre une évaluation systématique de faisabilité et une analyse de la réponse contextualisée pour veiller à ce que la modalité la plus appropriée, ou une combinaison de modalités, soit utilisée, et pour définir la fréquence, le nombre ou la conditionnalité de tout transfert. Cela doit comprendre une évaluation approfondie des risques de protection et une analyse des mesures d'atténuation viables.

Une étude de faisabilité devrait comprendre non seulement une évaluation du marché, mais aussi une analyse des risques en matière de protection et de sécurité, des préférences des bénéficiaires et des communautés, des capacités organisationnelles ainsi que de la disponibilité et des capacités des prestataires de services financiers¹⁹. Les conclusions de cette évaluation devraient informer, plutôt que confirmer, la modalité (ou les modalités) d'intervention choisie. En cas d'évolution de la situation au cours de la période de mise en œuvre, les organismes devraient également s'assurer qu'ils sont en mesure d'adapter la modalité en conséquence. Une attention particulière devrait être accordée à l'analyse des risques de protection, ainsi qu'à l'assurance que les mesures d'atténuation potentielles sont à la fois viables et adaptées²⁰.

Prendre toutes les dispositions utiles pour que la communauté et les autorités locales et/ou coutumières participent de manière utile à la conception des abris et pour que ceux-ci tiennent compte des conditions et normes locales.

Les partenaires devraient s'assurer que les bénéficiaires contribuent au processus de conception du modèle de l'abri dès le début et se concentrer sur les matériaux disponibles localement et les types d'abris habituellement utilisés par la communauté. Cette démarche pourrait réduire les tensions entre les communautés et rendre les programmes plus facilement reproductibles à grande échelle par les communautés elles-mêmes.

Une analyse des taux de rémunération de la main-d'œuvre locale saisonnière, des revenus, de la disponibilité des matériaux de construction, et de leurs prix localement, doit être

¹⁹ Il existe plusieurs outils et ressources pour appuyer les études de faisabilité, y compris les documents suivants : Emergency Response Capacity's *Guide to Response Options Analysis and Planning*: <http://www.cashlearning.org/downloads/response-option-analysis-planning-guideoct17-1.pdf>, CaLP's *Cash-based Assistance Appropriateness and Feasibility Analysis*: <http://pgtoolbox.cashlearning.org/CBA-appropriateness> and UNHCR's *Cash Feasibility and Response Analysis Toolkit*: <https://www.unhcr.org/5a8429317.pdf>.

²⁰ Voir notamment l'*Outil d'analyse des risques et bénéfices en matière de protection* : <http://www.cashlearning.org/section-thematique/transferts-montaires-et-protection>.

Enseignements et recommandations pour la programmation en transferts monétaires dans les interventions abris en RDC, novembre 2018

incluse dans les études de faisabilité à l'étape de la conception du projet et faire l'objet d'un suivi tout au long de la mise en œuvre.

Toute analyse de la disponibilité des matériaux de construction doit inclure tant les matériaux de construction en vente sur les marchés formels que les ressources naturelles telles que la paille, qui peuvent être collectées localement et sont essentielles pour les projets utilisant des matériaux de construction locaux. L'analyse doit examiner non seulement leur disponibilité à différentes périodes de l'année, mais aussi la façon dont les ressources naturelles sont gérées et qui peut y avoir accès.

L'analyse du marché du travail devrait inclure non seulement les taux de rémunération des artisans qui seront directement impliqués dans le projet, mais aussi le marché au sens large, pour s'assurer que l'introduction des transferts monétaires ne perturbe pas d'autres activités de subsistance, et ne crée pas de facteur d'attraction à leur détriment. Une analyse saisonnière de ces activités est importante non seulement pour suivre l'évolution de la situation au long de l'année, mais aussi pour veiller à ce que la construction d'abris soit organisée autant que possible en dehors des pics d'activité agricole, ou autre travail saisonnier.

Les donateurs ont un rôle important à jouer pour faire en sorte que les cycles de financement puissent s'adapter à la disponibilité saisonnière des matériaux et de la main-d'œuvre au niveau local. Dans le cas contraire, les projets qui ont recours à des techniques de construction locales ne seront pas viables et les approches basées sur les transferts monétaires ne seront pas réalisables.

Prendre toutes les dispositions nécessaires pour qu'une analyse environnementale soit systématiquement incluse à l'étape de planification et de conception des projets et à ce que l'impact environnemental du projet fasse l'objet d'un suivi continu.

Toute analyse doit inclure non seulement les impacts environnementaux directs et indirects potentiels du projet, mais aussi la façon dont les ressources naturelles sont gérées dans la communauté et qui y a accès, comme mentionné ci-dessus. Dans le cas contraire, le projet risque de décimer les ressources locales et d'exacerber les conflits locaux.

Des évaluations formelles des projets abris et accès au logement qui utilisent la modalité transferts monétaires devraient être entreprises, pour analyser leurs impacts et améliorer la conception des programmes. Cette démarche devrait être soutenue par un suivi rigoureux pendant la mise en œuvre.

Étant donné que les projets de transferts monétaires dans le secteur abri sont relativement nouveaux en RDC, ils ont fait l'objet de très peu d'évaluations formelles jusqu'à présent. Ce document ne présente également que des informations recueillies auprès d'organisations, plutôt que lors de visites sur le terrain pour comprendre les points de vue des bénéficiaires. Donner la priorité aux évaluations formelles dans les cycles de financement actuels et futurs fournirait des informations solides sur leur succès dans la réalisation des objectifs en matière de (re)construction ou réhabilitation d'abris, ainsi que des réponses à des questions sur leur impact sur l'environnement, le marché, la dynamique des ménages, la protection et l'économie locale. Cela permettra d'améliorer la conception des programmes, d'identifier les impacts non souhaités, et serait bienvenu au moment où un nombre croissant d'acteurs s'intéressent aux approches basées sur les transferts monétaires.

B) TRANSFERTS MONÉTAIRES ET MARCHÉS

Prendre toutes les dispositions utiles pour que les ménages vulnérables puissent bénéficier des avantages économiques des programmes de transferts monétaires, même lorsqu'ils ne peuvent pas construire leurs propres abris.

Comme indiqué plus haut, la manière dont les ménages vulnérables qui ne sont pas en mesure de travailler sont inclus dans les projets de transferts monétaires pour l'abri, varie selon les partenaires. Tandis que certains offrent de l'argent supplémentaire à ces ménages pour payer la main-d'œuvre, d'autres – comme ceux qui ont recours à des comités de construction (ou « groupes solidaires ») ou dont le partenaire assume lui-même la responsabilité de la construction – limitent l'accès de ces ménages à l'argent, et donc leur possibilité d'en tirer parti. Cela réduit tant leur contribution potentielle aux marchés que leur choix d'utiliser une partie des espèces pour répondre à d'autres besoins, comme d'autres ménages ont pu le faire car ils avaient pu négocier les prix avec les marchands.

Il est donc essentiel que les partenaires optent pour une approche qui évite que ces groupes vulnérables ne soient davantage marginalisés par le projet, et qui leur permet d'en tirer des bénéfices similaires.

S'assurer que la valeur des transferts est adaptée aux différentes communautés et aux différents marchés afin que les bénéficiaires aient tous le même pouvoir d'achat.

Certains organismes ont choisi d'uniformiser la valeur de transfert pour ne pas laisser penser qu'ils favoriseraient une communauté au détriment d'une autre, malgré les différences de prix du marché local. Dans la mesure du possible, les valeurs de transfert devraient être toutefois fondées sur les coûts réels d'achat sur le marché local, afin de garantir que les bénéficiaires ont le même pouvoir d'achat. Cela peut nécessiter une sensibilisation et une explication supplémentaires au niveau de la communauté pour éviter tout problème.

Les partenaires intervenant dans la (re)construction ou réhabilitation d'abris devraient prendre toutes les dispositions utiles pour que les renseignements concernant leurs programmes de transferts monétaires soient largement partagés et coordonnés avec d'autres organisations travaillant dans la même zone.

La coordination avec les organisations qui mettent en œuvre des programmes d'appui monétaire dans la même zone ouvrira des possibilités d'accroître l'impact desdits programmes, de discuter et d'adopter des mécanismes communs de mise en œuvre, et de mener des études de marché et de faisabilité conjointes. La coordination assurera également la cohérence entre les objectifs, les valeurs et le calendrier des transferts distribués par les différentes organisations, ainsi qu'entre les programmes de transferts monétaires spécifiques à la construction d'abris, et les programmes à usages multiples. Une approche coordonnée permettra également de tirer parti des services financiers fournis pour étendre leur couverture et leur portée, y compris les services de monnaie électronique, tels que la monnaie mobile. Les informations sur les programmes de transferts monétaires pour l'abri, de même que les analyses de marché et les enseignements tirés d'expérience, devraient également être partagées avec les GTA régionaux et nationaux et ceux coordonnant les

interventions monétaires (Cash Working Groups) pour assurer la cohérence entre les différentes zones et régions et éviter le double emploi.

C) MISE EN ŒUVRE

Les partenaires devraient envisager l'utilisation de critères de vulnérabilité socio-économique pour identifier les bénéficiaires des programmes de transferts monétaires, en complément des critères d'évaluation de l'état de leur abri ou logement.

L'introduction de critères socio-économiques pour le ciblage des interventions transferts monétaires permettrait de s'assurer que l'appui monétaire cible en priorité les ménages qui n'ont pas les moyens économiques de répondre à leurs besoins en abri. Ces critères devraient être utilisés en complément des outils existants, tels que le Score Card Abri, qui évalue la condition et la qualité des logements, et identifie les ménages qui ont besoin d'un appui en abri. Cependant, le Score Card seul ne peut pas confirmer si les facteurs économiques (un revenu insuffisant pour acheter les matériaux de construction, par exemple) contribuent au besoin pour cet appui, et donc, si un appui monétaire constitue une réponse, ou partie de la réponse, appropriée ou non. Comme pour tout programme, les organismes doivent prendre suffisamment de temps pour expliquer l'approche de ciblage et les critères choisis, les raisons qui la sous-tendent, et le soutien qui sera fourni.

D) QUESTIONS INTERSECTORIELLES

Les partenaires d'exécution devraient procéder à des analyses basées sur le genre pour mieux comprendre la manière dont l'argent est utilisé par les ménages dans les projets abri/logement, et pour identifier et atténuer les problèmes de protection²¹.

Une analyse plus approfondie de la division du travail selon le sexe dans la construction, ainsi que de la manière dont les hommes et les femmes prennent les décisions concernant l'utilisation de l'appui monétaire dans le ménage, contribuerait à comprendre l'impact des projets de transferts monétaires pour l'abri sur la dynamique du ménage, et vice versa. Bien qu'une telle analyse soit importante dans tout projet de transfert monétaire, il convient de noter que « *la valeur élevée des paiements effectués dans le cadre de projets de transferts monétaires pour l'abri peut accroître ou réduire les risques de protection pour les femmes et d'autres groupes, et il existe des considérations culturelles et contextuelles sur la manière dont les finances du ménage sont utilisées et contrôlées qui doivent être prises en compte dans toute décision concernant la pertinence de telles subventions. Par exemple, les hommes et les femmes accordent souvent la priorité à différents aspects d'éléments importants en matière d'abri²² ».*

²¹ De plus amples informations sur l'impact de la programmation en transferts monétaires sur les rôles respectifs des hommes et des femmes sont disponibles dans le *CaLP's Collected Papers on Gender and Cash Transfer Programmes in Humanitarian Contexts*, disponible à l'adresse : <http://www.cashlearning.org/resources/library/1242-collected-papers-on-gender-and-cash-transfer-programmes-in-humanitarian-contexts>

²² Global Shelter Cluster: *Global Shelter Cluster Position Paper on Cash and Markets*
Enseignements et recommandations pour la programmation en transferts monétaires dans les interventions abris en RDC, novembre 2018

VI. POSSIBILITES ET AUTRES POINTS DE DISCUSSION

Il existe un potentiel considérable d'étendre l'utilisation des transferts monétaires la programmation abri en RDC, en tirant parti des expériences générées jusqu'à présent, pour améliorer les pratiques tout en encourageant l'adoption d'approches monétaires par d'autres organisations.

Comme le montre le présent document, la transition dans le secteur abris vers une programmation en transferts monétaires s'est avérée largement efficiente en termes de résultats jusqu'à présent. Il est considéré que des programmes similaires seraient à la fois viables dans d'autres régions de la RDC, et reproductibles par d'autres partenaires. Une partie importante des membres du GTA dispose d'une expérience dans la programmation en transferts monétaires dans d'autres secteurs, et a fait part de son intérêt à utiliser cette approche dans les programmes abris. Cependant ils aimeraient mieux comprendre la meilleure façon de procéder. D'autres ont manifesté un intérêt similaire, mais n'ont pas ou peu d'expérience dans la programmation en transferts monétaires. Il existe donc un énorme potentiel d'expansion pour l'abri en utilisant ces approches déjà testées, tout en mettant à profit l'expérience acquise à ce jour pour améliorer la conception des programmes.

À l'avenir, le GTA a un rôle-clé à jouer dans le renforcement durable des capacités du secteur à mettre en œuvre des programmes de transfert monétaire, y compris avec la collaboration et la participation des membres du GTA au Groupe de Travail Interventions Monétaires. Il existe des opportunités de partager les enseignements, diffuser les meilleures pratiques, et encourager les membres à participer aux discussions des Groupes de Travail Interventions Monétaires pour une utilisation plus large des transferts monétaires en RDC, et à ses initiatives de renforcement des capacités.

Les organisations de mise en œuvre et le GTA doivent trouver un équilibre entre les normes humanitaires dans la conception des abris, et les normes locales, afin de réduire les différences et les tensions entre les bénéficiaires et leurs communautés, de réduire les coûts, d'augmenter l'efficacité, et de rendre le programme plus reproductible à grande échelle.

Lorsqu'on passe d'une distribution en nature à une programmation en transferts monétaires, il est probable qu'il y ait un certain compromis entre la qualité des abris et les avantages d'une approche de transfert monétaire. Les matériaux sur les marchés locaux peuvent également ne pas être de la même qualité que ceux qui pourraient être importés d'ailleurs, et la construction peut ne pas être de la même qualité. Comme indiqué plus haut, un partenaire a fait état d'une réduction de la qualité des portes et des fenêtres lorsque les transferts monétaires conditionnels étaient utilisés. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas : une autre organisation a indiqué que les maisons construites par d'autres membres de la communauté à la suite du projet n'étaient pas d'une qualité très différente de celles construites sous la supervision du projet, parce que les artisans qui ont réalisé les travaux étaient disponibles localement.

Un débat plus large sur la qualité des programmes de transferts monétaires pour l'abri, auquel participeraient les bénéficiaires et les communautés, pourrait aider à répondre à certaines des questions suivantes :

- *Quels sont, selon les partenaires GTA, les critères d'équilibre acceptables entre les normes humanitaires reconnues en matière d'abris, les normes locales, et le besoin de servir le plus de bénéficiaires possible ? Quelles sont les normes minimales qui permettraient d'atteindre cet équilibre ?*
- *Comment les partenaires du GTA peuvent-ils faire en sorte que ces normes minimales soient respectées, tout en permettant aux communautés et aux bénéficiaires de participer de façon utile à la conception des abris ?*
- *À quoi correspond l'impératif de « reconstruire en mieux » dans un contexte comme celui de la RDC, où il peut y avoir un risque de catastrophe naturelle et où la population est continuellement en déplacement ?*
- *Quels matériaux les bénéficiaires achèteraient-ils en priorité si tous étaient disponibles sur le marché local ? Dans quelle mesure le secteur peut-il mieux soutenir le système de marché pour répondre à cette demande, afin que d'autres membres de la communauté puissent bénéficier du projet et avoir accès à du matériel de construction de qualité ?*

Étudier les possibilités d'utiliser des programmes de transferts monétaires pour l'abri afin à la fois d'atténuer l'impact environnemental du projet et s'assurer que l'amélioration de la gestion des ressources naturelles soit un élément central et standard des projets dans ce domaine.

Une analyse environnementale fiable, et l'inclusion d'activités concrètes visant à compenser les dommages causés par le projet aux ressources naturelles et à l'environnement, sont essentielles, étant donné l'ampleur des dommages déjà signalés par les organisations de mise en œuvre. Toutefois, les activités environnementales peuvent et doivent aller plus loin. Les projets d'appui monétaire pour l'abri offrent également l'occasion de promouvoir la gestion communautaire des ressources naturelles, d'améliorer la compréhension des questions et des politiques environnementales, d'atténuer les conflits liés aux ressources naturelles, et d'améliorer la cohésion communautaire. En outre, les projets communautaires de protection de l'environnement, par l'intermédiaire d'initiatives telles que des activités argent-contre-travail, ou d'autres transferts monétaires conditionnels, permettraient d'accroître davantage le nombre de ménages recevant un appui monétaire dans la communauté, et donc de réduire les tensions avec les bénéficiaires d'abris.

Les donateurs ont un rôle important à jouer en exigeant que la gestion de l'environnement soit incluse dans les projets de transferts monétaires pour l'abri. Ils pourraient imposer les conditions suivantes :

- *Une analyse environnementale est menée durant la planification et la conception du projet, et constitue une condition préalable à l'approbation du financement.*
- *Des activités visant à répondre aux préoccupations environnementales sont incluses dans les projets, tant en tant que résultat direct du programme abris, et pour adresser et sensibiliser davantage aux questions environnementales plus larges. Elles devraient encourager l'innovation et l'ambition dans ces domaines.*
- *Des indicateurs pour mesurer l'impact environnemental sont requis dans les plans de suivi-évaluation.*

Envisager de compléter les approches actuelles de transfert monétaire avec plus d'interventions basées sur le marché à plus long terme.

Actuellement, bon nombre des interventions monétaires dans le secteur abri en RDC sont effectivement « monétaires ». C'est-à-dire que les partenaires distribuent de l'argent pour renforcer l'accès à des articles disponibles localement, tout en continuant à organiser des distributions en nature pour répondre à des besoins que le marché ne peut satisfaire. Si cette approche s'est avérée largement efficace à ce jour, elle limite la portée et la valeur ajoutée à long terme des programmes de transferts monétaires. Elle n'analyse pas pourquoi le marché ne peut pas répondre à tous les besoins identifiés et ne cherche pas non plus à résoudre les problèmes sous-jacents qui en sont la cause.

Compléter cette approche de transfert monétaire par une approche fondée sur le marché – investir dans le système de marché et le soutenir afin qu'il puisse répondre pleinement aux besoins d'abris de la population cible et de la population en général – devrait donc être un objectif à plus long terme.

Certaines organisations ont déjà pris des mesures dans ce sens : distribution de certains biens en nature dans un premier temps, puis soutien aux commerçants locaux par le biais d'intrants et d'une formation, de sorte qu'ils soient équipés pour répondre aux demandes croissantes du programme au cours d'une phase ultérieure.

Cela pourrait également réduire le coût des interventions en matière d'abris pour les partenaires, car cela réduirait le besoin en distributions en nature, et les coûts liés.

En outre, certains projets ont déjà suscité l'intérêt et l'action de la communauté au sens large pour améliorer les abris. Une approche fondée sur les marchés permettrait de mieux garantir que le marché local puisse également répondre à cette demande, élargissant ainsi la portée et l'effet du programme de construction d'abris : à mesure que les matériaux deviendraient plus disponibles sur le marché, la communauté au sens large aurait davantage de moyens d'améliorer ses abris.

Une approche fondée sur les marchés vise généralement à renforcer l'ensemble du système de marché et aide les marchés et ses acteurs à résoudre les problèmes liés à tout ou partie des aspects suivants :

- **Disponibilité (offre) :** *travailler avec les commerçants pour améliorer l'accès aux et le choix des biens ;*
- **Accès aux marchés (demande) :** *améliorer l'accès aux marchés grâce à différents systèmes de paiement et services financiers ; contribuer à susciter l'intérêt et la demande pour les biens et services ;*
- **Services marchands et infrastructures :** *améliorer l'accès physique aux marchés et les capacités des marchés grâce à la réhabilitation des routes ou l'entrepôtage ;*
- **Réforme des politiques, normes et règles du marché :** *plaidoyer pour changer les politiques commerciales, etc.²³.*

Cela exigerait une analyse approfondie du marché et des lacunes afin de mieux comprendre les

²³ Tiré du Cadre de programmation axé sur le marché du CaLP : www.cashlearning.org/downloads/mbp-framework2may2017final-2.pdf

obstacles et les défis d'un système de marché spécifique, notamment :

- **Disponibilité** : analyse de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et de son fonctionnement, y compris les obstacles auxquels se heurtent les commerçants lorsqu'ils fournissent certains biens ;
- **Accès au marché** : quelles sont les contraintes à l'augmentation de la demande pour certains biens, à la qualité des biens, ou à l'accès au marché pour certaines populations ?
- **Services marchands et infrastructures** : une évaluation de la nature physique et des infrastructures de marché ;
- **Politiques, normes et règles du marché** : compréhension de l'environnement réglementaire, qui peut constituer des obstacles au commerce.

Des options de réponse émergeront d'une telle analyse, mais elles pourraient inclure :

- la formation des artisans locaux à la fabrication des portes et fenêtres ;
- la création d'une demande pour des matériaux d'abri de qualité par le biais de démonstrations et de sensibilisation ;
- l'aide aux artisans pour résoudre les problèmes de chaîne d'approvisionnement qui peuvent empêcher certains produits d'atteindre les marchés ou ;
- l'amélioration des infrastructures de marché, telles que les routes pour accroître l'accès au marché, ou l'amélioration de l'entreposage pour accroître la capacité des négociants à fournir les articles.

Un projet-pilote pourrait être un moyen efficace de mettre à l'essai et de présenter une approche axée sur le marché, de documenter le processus lancé, de tester les options d'intervention envisagées et de partager les résultats du projet.

Une plus grande attention portée au système de marché dans son ensemble est également susceptible d'avoir un impact plus large sur l'économie locale. Au fur et à mesure que le marché devient de plus en plus viable, d'autres opérateurs seraient encouragés à y entrer, ce qui aurait un effet multiplicateur. Cela serait particulièrement important dans les régions où les marchés ont été détruits par le conflit, car la présence de marchés viables peut contribuer à encourager les retours. Bien entendu, le besoin de marchés viables n'est pas unique au secteur de la construction d'abris et exige un soutien important. Par conséquent, une coordination étroite avec d'autres secteurs et organisations par l'intermédiaire des Groupes de Travail des Interventions Monétaires au niveau régional et national, comme recommandé ci-dessus, sera essentielle pour soutenir la reconstruction des marchés.

Explorer les possibilités d'utilisation de l'appui monétaire comme subvention locative pour les déplacés en RDC.

Actuellement, l'appui monétaire n'est pas utilisé pour aider les familles déplacés à payer leur loyer en RDC, bien qu'elles aient été utilisées avec succès dans d'autres contextes, en particulier en milieu urbain. Dans une évaluation récente au Sud-Kivu et au Maniema, 63 % des informateurs-clé ont cité le non-paiement du loyer comme principale raison de l'éviction des ménages déplacés : la possibilité d'une aide monétaire pour le loyer devrait être examinée plus en profondeur.

Toutefois, pour faire en sorte qu'il s'agisse d'une option adaptée et viable, il faudrait envisager ce qui suit :

- a) *Une analyse plus approfondie des loyers payés par les familles déplacées à leurs hôtes est nécessaire – leur coût, la manière dont ils sont calculés, la date à laquelle ils sont payés et les accords en vigueur – pour mieux comprendre la dynamique entre les deux.*
- b) *L'aide monétaire pour le loyer est fournie d'une manière qui n'exacerbe pas les tensions entre les familles d'accueil et les familles déplacées, et n'augmente pas le risque d'augmentation des loyers. En RDC, il y a eu des exemples de familles de personnes déplacées qui ont partagé de la nourriture et de l'aide en nature, mais pas l'appui en espèces avec leur famille d'accueil, ce qui a entraîné des tensions entre les familles. Cela pourrait se faire par le biais d'un contrat ou d'un autre document formel, signé par les deux parties ; l'ONG et les autorités locales²⁴.*
- c) *Une stratégie de sortie claire a été mise en place pour prévenir la dépendance à l'égard du loyer subventionné, ou pour éviter les problèmes et les expulsions lorsque l'aide au loyer prend fin. Par exemple, cela pourrait inclure une combinaison d'investissements dans des activités de subsistance et un engagement de la famille d'accueil, des déplacés internes et des dirigeants locaux à construire un abri à long terme pour la famille dans un délai imparti ; ou en sachant que la famille reviendra dans les prochains mois.*

Examiner dans quelle mesure les transferts monétaires à usages multiples pourraient mieux intégrer les objectifs d'accès au logement.

Bien que les transferts monétaires à usages multiples dans leur forme actuelle n'ont généralement pas réussi à atteindre les objectifs spécifiques en abris, il serait opportun pour les partenaires abris et le Groupe de Travail Interventions Monétaires d'examiner la mesure comment ceux-ci pourraient être mieux adaptés afin qu'ils constituent une option d'intervention viable pour tous les secteurs, y compris le secteur abris. Il pourrait s'agir d'examiner comment combiner les dépenses régulières des ménages, tels que la nourriture ou la santé, avec les dépenses ponctuelles et composantes spécifiques au logement, tels que l'appui technique, la conditionnalité et les questions d'accès à la terre. Le Groupe de Travail Interventions Monétaires vient d'initier un projet pour la définition de Paniers Minimum de Dépenses (*Minimum Expenditure Baskets*) en RDC, visant à informer la conception des interventions en transferts monétaires à usages multiples, et il sera important que les partenaires du GTA soient partie prenante à ce processus afin que les composants logements soient pris en compte de manière adéquate.

De plus, lorsqu'une réponse abris spécifique en raison d'un manque de financement sectoriel, ou en l'absence de partenaires de mise en œuvre, il serait utile d'examiner dans quelle mesure et dans quels contextes certains objectifs abris pourraient être mieux intégrés à l'assistance monétaires à usages multiples en RDC, ainsi que comment assurer une meilleure complémentarité, voire synergie, entre ces réponses et des interventions spécifiques en abris. Cela comprendrait probablement des travaux ou des recherches sur le terrain pour mieux comprendre les raisons pour lesquelles ces interventions

²⁴ Au moment de la rédaction du présent document, le groupe de travail technique élaborait des directives à l'intention des partenaires sur le contenu de ces documents.



ne répondent pas adéquatement aux besoins actuels en matière de logement, et pour mettre à l'essai d'autres approches.

Annexe 1 : Liste des informateurs clés

Structure	Nom du Contact	Poste
ACTED	Cassandra Piou	Responsable de Développement de Projets
ADRA	Gedeon Luhala	Officier des Programmes
	Joseph Menakutwala	Directeur Provincial – Sud Kivu
ADSSE	Roger Munyololo	Chargé de suivi-évaluation de projet
AIDES	Benjamin Mounège	Coordonnateur de Projet – Est
AIRD	Charles Ngunzu	Chef du Sous-Bureau Équateur
	Guy Constant	Chef de Projet
ALDI	John Namegabe	Officier des Programmes – Goma
Armée du Salut	Augustin	Co-Responsable – Abris
	Alain	Co-Responsable – Abris
Christian Aid	Jolien Van Ooijen	TVBP * Gestionnaire de Programme Humanitaire
	Esperant Mulumba	Gestionnaire Régional des Urgences
Concern Worldwide	Gregoire Borgoltz	Directeur Pays
	Alice Vantounhoudt	Responsable S&E
	Mark Johnson	Coordonnateur de Zone – Goma
CRS	Nana Touré	Responsable AME
Diakonie	Rabii Benameur	Coordonnateur de Programme
HelpAge RDC	Anatole Bandu	Représentant National
	Ferdinand Kapako	Responsable Transferts Monétaires / Abris
ICRC	Luz Carnicero	Délégué EcoSec
	Calvin Mastaki	Délégué EcoSec
OIM	Esthiwahyu Husnur	Chef du sous-bureau – Goma
	Eva Samalea Ortega	Responsable de programme - Abris/ AME / EHA
IRC	Désiré Cimerhe	Responsable de Programme RRMP
MercyCorps	Marc Nkate	Gestionnaire AME & Cash et Co-facilitateur Groupe de Travail Interventions Monétaires Nord Kivu-Ituri
NRC	Lise Tonelli	Responsable de programme Abris
	Theudjious Katembo	Coordonnateur des urgences
OCHA	Luigi Nicoletti	Humanitarian Affairs Officer
Solidarités International	Willy BUSANAKI	Responsable Suivi et Evaluation – Tanganyika
TSF	Justine Dede	Chef de bureau
HCR	Marcel Lumbala	IM – HCR Goma
	Andrim Salangadi	Coordonnateur GTA Goma
	Potame Nzigire	Agent adjoint abris - Équateur
UNICEF	Aline Baganda	Chargée des Urgences et Co-Facilitatrice Groupe de Travail Interventions Monétaires Nord Kivu-Ituri

Annexe 2 : Aperçu des programmes de transferts monétaires dans les interventions abris²⁵

Structure	Détails du projet							Détails de la composante Transferts Monétaires (TM)					Mécanisme de Distribution			
	Province	Territoire	Donateur	Durée du projet	Nombre de ménages ciblés	Type d'abri ²⁶	Contexte	Montant total distribué sous forme de TM (USD)	% Budget pour les TMs (USD)	Montant du TM par abri (USD)	Type de transfert	Nombre de tranches	Distribution en nature	Coupons	Mécanisme de Distribution	Prestataire de services financiers
AIDES	Nord Kivu/ Lubero	Lubero	HCR	Janv. – déc. 2018	1 365	Urgence/ Construction locale	Zone rurale	\$229 020	19 %	\$171	Conditionnel	2	Fenêtres, portes	Non	Oui – argent mobile	Vodacom
	Nord Kivu	Masisi			700					\$113	Conditionnel	2	Fenêtres, portes	Non	Oui – argent mobile	Vodacom
AIRD	Nord et Sud Oubangi	Camps d'Inke, Bili et Mole, Boyabu	HCR	Janv. – déc.2018	240	Construction locale	Camp	\$ 39 600	Inconnu	\$165	Conditionnel	1 ou 2	Fenêtres, portes	Non	Oui – Espèces directes (ONG)	
			HCR	Janv. – déc. 2017	826	Construction locale		\$134 500	Inconnu	\$130	Conditionnel	1 ou 2	Fenêtres, portes	Non	Oui – Espèces directes (ONG)	
			HCR	Janv. – déc.2016	759	Construction locale		\$88 044	Inconnu	\$130	Conditionnel	1 ou 2	Fenêtres, portes	Non	Oui – Espèces directes (ONG)	
ALDI	Nord Kivu	Walikale	Fonds Humanitaires	Janv. – août 2017	1 875	Construction locale	Zone rurale	\$468 750	74 %	\$250	Conditionnel	1	Non	Oui	Non	
	Ituri	Bunia et Djugu	Fonds Humanitaires	Avr. – Juill.2018	4 500		Zone rurale	\$382 500	62%	\$85	Inconditionnel	1	Non	Non	Oui – Espèces directes (banque)	Ecobank
Concern	Tanganyika , Haut Lomami	TGK :Manono ; HL : :Malemba Nkulu, Bukama	OFDA	Août 2017 – juillet 2018	772	Construction locale	Zone rurale	\$44 004	16 %	\$57	Inconditionnel	1	Serrures, cordons, bâches en plastique, clous, charnières	Oui	Non	

²⁵ Ce tableau donne le détail des programmes qui sous-tendent le présent rapport mais ne constitue pas une liste exhaustive de tous les programmes de transferts monétaires pour l'abri en RDC au moment de la rédaction du présent rapport, dont un grand nombre ne sont pas encore suffisamment avancés pour en tirer des enseignements.

²⁶ Le terme « urgence » désigne les abris construits à partir de matériaux temporaires tels que des bâches en plastique pour abriter les ménages à court terme. Par « construction locale », on entend les abris qui respectent les normes et les conceptions de construction locales et utilisent des matériaux disponibles localement.

Help Age RDC	Kasaï	Kamonia	ChristianAid	Mars – juillet 2018	200	Construction locale	Zone rurale	\$50 215	Inconnu	\$48	Conditionnel	3	Non	Non	Oui – argent mobile	Airtel
	Ituri	Irumu		Fév. – mars 2016	1 600	Construction locale	Site	Inconnu	0%	AC	Conditionnel	Inconnu	Oui, mais inconnu	Oui	Non	
NRC	Sud Kivu	Fizi, Kabambare	HCR	Juin – déc. 2018	2 860	Construction locale	Zone rurale	\$400 400	53 %	\$140	Conditionnel	3	Non	Non	Oui – Espèces directes (ONG)	
	Kasaï	Luiza (Kasaï Central) ; Luebo (Kasaï)		Janv. – déc. 2018	2 545	Construction locale	Zone rurale	\$356 340	71 %	\$140	Conditionnel	3	Clous, moulures à brique, portes, fenêtres	Non	Oui – Espèces directes (ONG)	
	Tanganyika , Ituri	Kalemie, Nyunzu ; Djugu, Irumu, Mahagi	OFDA	Juill. – oct. 2018	15 680	Construction locale	Zone rurale	\$1 254 400	31 %	\$20 - 100	Inconditionnel	Inconnu à ce jour	Non	Oui	Oui – inconnu	Inconnu à ce jour
TSF	Bas- Uélé	Bondo	HCR	Janv. – déc. 2018	603	Construction locale	Camp	\$135 675	16 %	\$225	Conditionnel	3	Non	Non	Oui – Espèces directes (ONG)	

Annexe 3 : Glossaire des transferts monétaires²⁷

Analyse de (systèmes de) marché : Analyse des informations d'un marché pour comprendre son fonctionnement ou comprendre comment il a été touché par un événement ou une crise. L'analyse de systèmes de marché est une approche systémique qui recense l'ensemble des facteurs sociaux, politiques, économiques, culturels et physiques qui influent sur le fonctionnement du marché. Cette approche est utile pour les systèmes de marché complexes (ex : marché de la location immobilière) ou pour les produits qui ont des chaînes de marché longues/internationales.

Analyse du marché du travail : L'analyse du marché du travail consiste à comprendre les contraintes, les aptitudes et le potentiel liés au développement des opportunités de travail au sein du système de marché. Dans des contextes humanitaires, cela inclut les considérations liées à la façon dont les populations cibles ont accès aux marchés du travail et aux moyens de renforcer et de soutenir les acteurs existants du marché.

Argent contre travail : Transferts monétaires versés à condition d'entreprendre des activités préalablement définies. Ces activités sont généralement rémunérées selon le temps travaillé (par ex. nombre de jours, taux journalier), mais peuvent également être quantifiées selon les résultats (par ex. nombre d'articles fabriqués, mètres cubes creusés). Les interventions d'« argent contre travail » s'inscrivent généralement dans le cadre de programmes de travaux publics ou communautaires, mais peuvent également inclure du travail à domicile et d'autres types de tâches.

Conditionnalité : La conditionnalité se réfère aux activités ou obligations pré-requises pour que les bénéficiaires ciblés par un programme puissent bénéficier de l'aide. Les conditions peuvent en théorie être utilisées pour tous types de transferts (espèces, coupons, nature, services), en fonction des objectifs et de la conception du programme. Les prérequis peuvent être imposés pour chaque tranche du transfert. La conditionnalité est différente de la restriction (qui s'applique à la façon dont l'aide reçue est utilisée) et au ciblage critères appliqués pour définir qui, dans un groupe, sera couvert par le programme. Le type de conditions peut inclure la scolarisation, construire un abri, participer au dépistage de la malnutrition, à une formation etc. Les interventions de type « travail contre actif/formation/travail » sont toutes des formes de transferts conditionnels.

Coupon : Coupon sous forme de papier, de jeton ou de coupon électronique qui peut être échangé contre une quantité donnée ou un montant donné de biens, libellé soit sous forme d'un montant en espèces (par ex. 15 dollars), soit en précisant des produits de première nécessité ou des services prédéterminés (par ex., 5 kg de maïs, mouture de 5 kg de maïs), soit sous forme d'un mélange de montant en espèces et de produits de première nécessité. Les coupons sont échangeables auprès de fournisseurs présélectionnés ou dans des « foires » créées par l'organisation. Les termes « coupons » et « bons » sont souvent utilisés de manière interchangeable.

Distribution : La distribution fait référence au paiement ou au transfert de l'assistance aux bénéficiaires. Cela recouvre la distribution de biens physiques (devises, coupons, carte de retrait, carte SIM etc.) et/ou le transfert d'un paiement électronique sur le compte bancaire, le téléphone, la carte du bénéficiaire.

²⁷ Source : CaLP : *Glossaire des transferts monétaires* (2018) : www.cashlearning.org/ressources/glossaire
Enseignements et recommandations pour la programmation en transferts monétaires dans les interventions abris en RDC, novembre 2018

Effet multiplicateur : Effets indirects des transferts monétaires par lesquels les dépenses accrues des bénéficiaires contribuent à l'augmentation des revenus pour les non-bénéficiaires, à l'expansion des marchés pour les biens locaux ou à une augmentation de la demande des services. L'effet multiplicateur est le nombre approximatif par lequel un changement dans certains autres éléments de la demande globale est multiplié pour donner le montant total par lequel le revenu national est augmenté en conséquence des avantages directs et indirects issus du changement dans la demande.

Intervention basée sur le marché : Une intervention basée sur le marché (aussi appelée « approche basée sur les marchés ») se réfère à des projets conçus pour être mis en œuvre à travers les marchés locaux ou les soutenir. Cela recouvre tous les types d'engagement avec les marchés locaux, des actions qui apportent un appui immédiat aux bénéficiaires aux activités qui renforcent pro-activement les systèmes de marchés locaux ou les marchés.

Intervention ou transfert monétaire : Ensemble des programmes d'assistance qui prévoient la distribution directe aux bénéficiaires d'un instrument de paiement (argent en espèces ou coupons) sans remboursement. Dans le contexte humanitaire, les bénéficiaires peuvent être des particuliers, des ménages ou des communautés, et non un gouvernement ou d'autres acteurs étatiques. Cela exclut les transferts de fonds d'individu à individu et la microfinance (bien que les institutions de microfinance et de transferts de fonds puissent être utilisées pour les versements). Ce terme est interchangeable avec Intervention monétaire.

Marché : Le terme « marché » se réfère à un système d'échange entre un ou plusieurs acteurs. Ces échanges peuvent concerner des biens, des services ou des sommes d'argent, et peuvent avoir lieu dans un espace physique ou dans un espace virtuel tel qu'Internet. Les marchés sont parfois définis par les forces de l'offre et de la demande plutôt que par leur secteur géographique. On dit par exemple : « les céréales importées représentent 40 % du marché ».

Mécanisme de distribution : Moyen de distribution de transferts monétaires ou de coupons (par ex. cartes à puce, transferts monétaires mobiles, de l'argent dans des enveloppes, etc.).

Modalité : Se réfère à la forme d'assistance (espèces, coupons, nature, provision de services, combinaison de plusieurs). Cela peut inclure à la fois une aide directe au niveau des ménages et une assistance fournie au niveau plus large de la communauté (services de santé, infrastructure d'assainissement...).

Panier de dépenses minimum : Un panier de dépenses minimum (PDM/MEB) requiert d'identifier et de quantifier les biens et services constituant les « besoins de base » qui peuvent être monétarisés et qui sont accessibles sur les marchés et services locaux. Les biens et services inclus dans un PDM sont ceux que les ménages bénéficiaires dans un contexte spécifique sont plus à même de prioriser, sur une base permanente ou saisonnière. Un PDM est nécessairement multisectoriel et basé sur le coût moyen des items composant le panier. Il peut être calculé pour différentes tailles de ménages.

Prestataire/Fournisseur de services financiers : Entité de prestation de services financiers, éventuellement de services de transferts électroniques. Selon le contexte, les prestataires de services financiers peuvent inclure des entreprises de coupons électroniques, des établissements financiers (des banques et des institutions de microfinance, par exemple) ou des opérateurs de réseau mobile. Les prestataires de services financiers incluent de nombreuses entités (telles que les fonds d'investissement, les compagnies d'assurance, les cabinets comptables) outre celles qui offrent des transferts monétaires ou coupons humanitaires. C'est pourquoi, dans le cadre de transferts

monétaires, on considère que les prestataires de services financiers sont ceux qui fournissent les services de transferts.

Restriction : Une restriction se rapporte aux limites appliquées à l'utilisation du transfert, après qu'il a été reçu par le bénéficiaire. Les restrictions peuvent aussi bien définir les biens et services auxquels le transfert donne accès, et/ou les lieux où le transfert peut être utilisé. Le degré de restriction peut varier de l'obligation d'acheter certains biens à prioriser une certaine catégorie de personne. Tous les coupons sont par nature restrictifs, puisqu'ils limitent ce que le bénéficiaire peut acheter et où utiliser le coupon. L'aide en nature est aussi restrictive. Les transferts d'espèces sont par nature non restrictifs quant à leur utilisation par les bénéficiaires. Les restrictions sont différentes des conditions qui sont des activités ou prérequis exigés des bénéficiaires pour qu'ils puissent recevoir l'assistance.

Système de marché : Ensemble des acteurs et des relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres, avec l'assistance ou des services commerciaux, mais aussi avec l'environnement favorable, c'est-à-dire les règles et les normes qui influencent le fonctionnement du système en question. Les systèmes de marchés sont interconnectés lorsqu'ils partagent le même environnement favorable, les mêmes règles et normes, les mêmes services commerciaux et services de soutien, par exemple lorsqu'ils œuvrent au sein d'un même pays.

Système de marché du travail : Un système de marché du travail est un système de marché au sein duquel les personnes peuvent vendre ou proposer leur travail, et où d'autres peuvent l'acheter (demande).

Transfert d'espèces : Assistance sous forme de remise d'argent (physique ou digital/électronique) aux bénéficiaires (particuliers, ménages ou communautés). Les transferts d'espèces se distinguent à la fois de la distribution de coupons et de l'assistance en nature. Par nature, l'aide en transfert d'espèces ne permette pas de restreindre la façon dont elle est dépensée.

Transfert monétaire à usages multiples : Transfert monétaire, régulier ou ponctuel, qui correspond au montant d'argent dont un ménage a besoin pour subvenir en tout ou partie à un ensemble de besoins de base et/ou de rétablissement. Le terme se réfère aux transferts monétaires conçus spécifiquement pour couvrir des besoins multiples, avec une valeur de transfert définie en cohérence. Les TMUM sont généralement indexés sur l'analyse des déficits basée sur le PDM/MEB ou autre méthode de calcul des besoins de base. Tous les TMUM sont, par définition, des transferts monétaires sans restrictions puisqu'ils doivent être dépensés selon les choix des bénéficiaires.