

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. restreinte
7 juin 2017
Français
Original: anglais et français

Comité permanent
69^e réunion

Interventions en espèces

Résumé

Le présent document met en lumière les progrès réalisés dans l'extension du recours systématique à l'assistance en espèces grâce à la Politique du HCR relative aux interventions en espèces, et à sa Stratégie pour l'institutionnalisation des interventions en espèces (2016-2020). Il donne un aperçu de l'utilisation accrue des interventions en espèces dans les opérations sur le terrain et des mesures prises pour permettre à l'Organisation de mettre en œuvre l'assistance en espèces à tous les niveaux.

Contents

| <i>Chapitre</i> | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1-3 | 3 |
| II. Augmentation de l'assistance en espèces dans les opérations du HCR..... | 4-9 | 3 |
| III. Institutionnalisation des interventions en espèces | 10-18 | 4 |
| IV. Fourniture en partenariat de l'assistance en espèces | 19-26 | 7 |
| V. Conclusion | 27-28 | 8 |

I. Introduction

1. La Politique du HCR relative aux interventions en espèces¹ et sa Stratégie pour l'institutionnalisation des interventions en espèces (2016-2020)² énoncent l'engagement et les objectifs de l'Organisation pour le recours répandu, systématique et innovant à l'assistance en espèces. Il s'agit pour elle de veiller à ce que les réfugiés et les autres personnes relevant de sa compétence puissent satisfaire leurs besoins essentiels, être protégés et transiter vers des solutions, grâce à une large utilisation efficiente et efficace des interventions en espèces.

2. Dans les années antérieures, les interventions en espèces ont augmenté, tant dans leur ampleur que dans leur portée. En exécution de l'engagement qu'il a souscrit dans le cadre du Grand compromis de doubler l'utilisation des espèces pour son assistance d'ici à 2020, le HCR a élargi le programme d'assistance en espèces, passant de 325 millions de dollars E.-U. en 2015 à 688 millions de dollars E.-U. en 2016, dépassant pour la toute première fois le niveau de l'assistance en nature. Il a également atteint environ 2,5 millions de réfugiés vulnérables et d'autres personnes relevant de sa compétence dans plus de 60 opérations à travers le monde.

3. Le HCR a mis en œuvre l'assistance en espèces pour des objectifs variés, dont la protection, les besoins essentiels, l'éducation, les abris, la santé et les moyens d'existence. Les interventions en espèces ont surtout pris la forme d'allocations en espèces à buts multiples. Avec l'assistance en nature et les services, l'assistance en espèces a réduit le recours à des stratégies néfastes d'adaptation comme le travail des enfants et la mendicité, les relations sexuelles consenties pour les besoins de survie, le mariage précoce ou le retour prématuré dans les zones de conflit. Elle peut également contribuer à la coexistence pacifique en dynamisant l'économie locale et en renforçant les liens entre les communautés.

II. Augmentation de l'assistance en espèces dans les opérations du HCR

4. La Stratégie du HCR pour l'institutionnalisation des interventions en espèces vise à permettre à toutes les opérations sur le terrain d'envisager et de mettre en œuvre l'assistance en espèces, si nécessaire. En 2016, les 10 principales interventions en espèces du HCR étaient en Afghanistan, en Égypte, en Iraq, en Jordanie, au Liban, en Somalie, au Soudan, en République arabe syrienne, en Turquie et en Ukraine. Les situations en Afghanistan et en Syrie ont représenté la part la plus importante de l'assistance en espèces. Au Moyen-Orient, le recours aux espèces a considérablement augmenté, aussi bien en termes de volume que du nombre de personnes assistées, avec environ 2 millions de réfugiés et de déplacés internes syriens et irakiens recevant une telle assistance. En Jordanie, le HCR a également fourni 98 millions de dollars E.-U. à 40 000 familles réfugiées vulnérables, dont 93 % vivent en dessous du seuil de pauvreté et 80 % résident hors des camps. À l'aide du système EyeCloud®³, l'identité des personnes bénéficiant de l'assistance en espèces est vérifiée dans la base des données d'enregistrement biométrique.

5. L'année dernière au Liban, le HCR, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et *Lebanese Cash Consortium* ont au total acheminé 431 millions de dollars E.-U. d'argent liquide et de bons aux personnes prises en charge qui subissaient de rudes conditions

¹ Disponible [en anglais] à <http://www.unhcr.org/581363414.pdf>.

² Disponible [en anglais] à <http://www.unhcr.org/584131cd7.pdf>.

³ Le système EyeCloud® utilise la technologie de balayage de l'iris pour authentifier l'identité dans la base de données d'enregistrement biométrique du HCR.

hivernales. Sur ce montant, le HCR a acheminé 211 millions de dollars E.-U. En Iraq, il fournit à environ 10 000 familles réfugiées et à 21 000 familles de déplacés internes syriens vivant hors des camps, y compris à celles qui sont extrêmement vulnérables, des allocations en espèces à buts multiples, s'élevant à environ 22 millions de dollars E.-U.

6. En 2016, le HCR a également lancé une grande opération d'intervention en espèces en Grèce, soutenue par *CashAssist*⁴, pour couvrir les besoins essentiels des réfugiés vulnérables. Coordinée par *Cash Alliance*⁵, une subvention de plus de 60 millions de dollars E.-U. permettra à environ 50 000 réfugiés de recevoir tous les mois des transferts monétaires de différents partenaires à l'aide d'une seule carte et grâce à un seul fournisseur de services financiers. En Afrique, à la suite des études de faisabilité, le recours à l'assistance en espèces sera étendu au Cameroun, en République démocratique du Congo, en Éthiopie, au Kenya, au Niger, au Nigéria, au Rwanda et au Soudan.

Des espèces pour soutenir le retour

7. En 2016, le HCR a fourni aux réfugiés rapatriés 145 millions de dollars E.-U. en espèces. En Afghanistan, environ 370 000 réfugiés rapatriés, principalement du Pakistan, ont reçu des allocations pour le rapatriement. Le HCR entend fournir des allocations en espèces à buts multiples aux réfugiés qui choisissent de rentrer cette année de la Thaïlande au Myanmar. En Somalie, il envisage de fournir d'ici la fin de l'année 2017 à environ 75 000 personnes, principalement des réfugiés rapatriés de Djibouti, du Kenya et du Yémen, plus de 22,5 millions de dollars E.-U. au titre de l'assistance en espèces.

8. L'utilisation des espèces réduit les frais administratifs liés aux aides en nature pour le rapatriement et permet aux personnes rapatriées de choisir le lieu où elles souhaitent s'installer pour reconstruire leurs vies. Les réfugiés rapatriés ont indiqué qu'ils utilisaient l'argent reçu principalement pour s'acheter des articles ménagers de base et de la nourriture, se construire un abri provisoire et payer les frais de scolarité pour leurs enfants.

Expertise en matière d'assistance en espèces

9. En 2017, le HCR développe davantage son réseau mondial d'experts en matière d'assistance en espèces travaillant dans les bureaux régionaux et les opérations sur le terrain. Il a adopté une approche de pays cible pour permettre aux opérations sur le terrain d'évaluer les possibilités liées aux interventions en espèces et de mettre en œuvre des programmes solides d'assistance en espèces⁶. Les pays cibles ayant peu d'expérience en matière d'assistance en espèces ont reçu l'appui nécessaire par des missions techniques, le déploiement d'experts, la formation et le renforcement des capacités. Les autres opérations sont soutenues par la Section chargée des interventions en espèces au Siège, qui a effectué 58 missions dans 47 opérations-pays en 2016.

III. Institutionnalisation des interventions en espèces

10. La fourniture de la protection, de l'assistance et des services par des espèces représente un changement important de perspective pour le HCR. Depuis le début de 2016, l'Organisation a travaillé avec une société de conseil externe pour examiner les principaux

⁴ *CashAssist* est le nouveau système de gestion de l'assistance en espèces du HCR, garantissant une traçabilité et une responsabilité complètes pour l'assistance en espèces.

⁵ *Cash Alliance* est un partenariat entre le HCR et des organisations non gouvernementales en Grèce pour soutenir la fourniture de subventions en espèces à buts multiples.

⁶ En 2017, les pays cibles sont : l'Afghanistan, le Cameroun, le Tchad, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, l'Iran (République islamique d'), le Kenya, le Myanmar, le Niger, le Rwanda, la Somalie, le Soudan, la République du Congo, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie.

risques et défaillances liés à l'utilisation des espèces, et élaborer une feuille de route sur les capacités et les ressources nécessaires pour institutionnaliser pleinement le recours aux espèces d'ici à 2020.

Renforcement des capacités

11. Le renforcement des capacités est un élément essentiel dans la rationalisation des interventions en espèces. Avec pour objectif de former 50 % des fonctionnaires et 90 % de tous ceux directement engagés dans l'assistance en espèces d'ici à 2020, le HCR a lancé de nouveaux programmes d'apprentissage en 2016 et formé 700 fonctionnaires et partenaires. Cette année, il met en œuvre des programmes spécifiques de formation adaptés aux besoins de 15 pays cibles et de 460 fonctionnaires au Siège. En outre, environ 160 fonctionnaires du HCR vont terminer un programme d'apprentissage avancé de quatre mois sur les interventions en espèces. Au mois de mai 2017, 1 100 fonctionnaires du HCR avaient terminé le programme d'apprentissage en ligne de l'Organisation. Celle-ci intègre l'assistance en espèces dans divers programmes importants de formation, dont l'Atelier sur la gestion des situations d'urgence et le Programme de préparation des hauts responsables aux situations d'urgence. Elle est en train de mettre au point de nouveaux programmes de formation couvrant les domaines comme les finances, le ciblage, l'évaluation des besoins, l'évaluation des marchés et la protection sociale.

Espèces et protection

12. Le HCR est en train de mettre au point des connaissances et de renforcer les capacités nécessaires pour accroître le recours aux interventions en espèces en tant qu'outil de protection et de solution. Aujourd'hui, l'assistance espèces est mise en œuvre pour satisfaire des besoins spécifiques de protection dans plus de 30 opérations. En République islamique d'Iran, en Jordanie, en République arabe syrienne, en Turquie et en Ukraine, le HCR et ses partenaires répondent chaque mois aux besoins urgents des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence par des transferts monétaires. Au Kenya, au Maroc, en Afrique du Sud et en Tunisie, l'assistance en espèces a permis d'aider les personnes ayant des besoins spécifiques. Elle a également permis de satisfaire les besoins de subsistance des enfants non accompagnés en Éthiopie, au Soudan et au Yémen. En République démocratique du Congo, au Maroc et en République du Congo, les personnes ayant survécu aux violences sexuelles et de genre, ou exposées à ce risque, ont aussi bénéficié de l'assistance en espèces, en dehors de la prise en charge psychosociale et de l'appui pour les moyens d'existence. Le HCR mène actuellement des recherches pour mettre au point des directives sur l'utilisation des espèces pour réduire les risques de violences sexuelles et de genre. Il formera ses fonctionnaires sur l'assistance en espèces et la protection de l'enfant, en s'appuyant sur l'expérience acquise en 2016 en Égypte, en Éthiopie, au Soudan et au Yémen.

Espèces et secteurs techniques

13. Le HCR étend le recours à l'assistance en espèces, notamment aux allocations en espèces à buts multiples, dans divers secteurs techniques, et travaille avec des partenaires qui mettent également en œuvre des programmes multisectoriels. Ainsi, il a effectué un inventaire couvrant 49 interventions dans 15 opérations ayant recours aux espèces pour satisfaire les besoins liés à l'école, en payant notamment les frais de scolarité et en accordant des indemnités de subsistance aux élèves. Cet exercice a montré comment l'assistance en espèces peut permettre d'atteindre des résultats en matière d'éducation et de responsabiliser les personnes prises en charge. Sur cette base, le HCR va mettre au point des outils permettant aux fonctionnaires et aux partenaires dans les opérations-pays qui utilisent actuellement les espèces, ou qui envisagent de le faire, de soutenir l'éducation.

14. L'Organisation examine également les possibilités d'utiliser les espèces pour satisfaire les besoins en matière de santé, et d'eau, d'hygiène et d'assainissement. Une revue des interventions en espèces pour les programmes de santé dans les zones d'installation de réfugiés⁷ décrit les obstacles à l'accès aux services de santé et montre que les espèces peuvent permettre de lever ces obstacles et d'améliorer les résultats en matière de santé. En Jordanie, elle a estimé que l'octroi de l'assistance en espèces assure un accès plus rentable aux services nationaux de santé par rapport à la situation lorsque les partenaires du HCR couvrent les frais y relatifs. La revue des interventions en espèces pour les programmes eau, assainissement et hygiène dans les zones d'installation de réfugiés⁸ montrent également qu'on peut accroître l'utilisation des espèces pour soutenir l'accès des réfugiés aux produits et services en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement hors des camps, dès lors que les marchés sont accessibles et des frais appliqués aux services.

15. Lors du contrôle après la distribution en 2016 en Jordanie, 64 % des réfugiés syriens ayant répondu aux questions ont affirmé que l'assistance en espèces avait un impact positif sur leur bien-être psychologique. Plus de la moitié ont déclaré que les espèces leur permettaient de payer le loyer et un quart ont estimé que la qualité de leur logement s'était améliorée. Le HCR a récemment entamé avec l'Université d'Oxford une étude sur l'impact de l'assistance en espèces sur la santé mentale dans les situations de réfugiés. Il collabore également avec l'Université John Hopkins pour évaluer l'efficacité des différents types de transfert monétaire dans les interventions en matière de santé.

Systèmes et outils

16. Sur la base de l'analyse de la fourniture de l'assistance en espèces en Jordanie, au Liban et en Somalie, le HCR a mis au point un cadre de contrôle financier et une matrice de risque contextuel pour renforcer la gestion financière et la responsabilité en matière d'assistance en espèces. Il applique ce cadre dans les opérations sur le terrain. En 2017, il étendra à six autres pays l'utilisation de *CashAssist*, qui permet une interface entre *proGres*⁹ et un système de fournisseurs de services financiers. Il améliorera les fonctionnalités de *CashAssist* pour intégrer les différentes modalités de paiement.

17. Le guide multisectoriel d'évaluation des marchés, qui fournit des orientations et des outils pratiques pour l'évaluation et le contrôle des marchés, sera lancé à l'échelle mondiale à la suite de tests au Myanmar, en République du Congo, en République-Unie de Tanzanie et au Zimbabwe. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), le HCR et *Save the Children* utilisent ces outils au Nigéria dans le cadre du Consortium pour l'utilisation des allocations à buts multiples dans les réponses d'urgence.

18. L'outil innovant d'évaluation des mécanismes d'assistance en espèces (CDMAT) aide les fonctionnaires et les partenaires à évaluer l'adéquation des mécanismes d'assistance en espèces. Cet outil est largement utilisé par la communauté humanitaire, notamment en Afghanistan, au Burundi, en Côte d'Ivoire, au Myanmar, au Niger et au Nigéria.

⁷ Disponible à <http://www.unhcr.org/fr/research/evalreports/56c320586/interventions-monetaires-programmes-sante-camps-refugies-etude.html?query=interventions%20en%20esp%C3%A8ces>.

⁸ Voir [en anglais] <http://wash.unhcr.org/download/cash-based-interventions-for-wash-programmes-in-refugee-settings/>.

⁹ *ProGres* est une application propre au HCR qui est utilisée pour l'enregistrement et les activités connexes de gestion des données démographiques pour les réfugiés et d'autres personnes relevant de sa compétence

IV. Fourniture en partenariat de l'assistance en espèces

19. Par une approche commune de fourniture de l'assistance en espèces, le HCR encourage des mécanismes de transfert monétaire qui garantissent l'efficacité et la prévisibilité, facilitent une coordination efficace, exploitent l'expertise des partenaires et maximisent les économies d'échelle. Il négocie et met en place des services de transfert monétaire gérés par le secteur privé et accessibles à tous les partenaires dans les mêmes conditions. *Cash Learning Partnership* (CaLP) étudie actuellement une facilité commune de caisse¹⁰ en Jordanie, utilisée par plusieurs organismes, qui est un modèle pionnier de cette approche. L'étude évaluera les forces d'une telle facilité commune et la possibilité de l'utiliser dans divers contextes opérationnels.

20. La facilité commune de caisse en Jordanie permet de fournir 90 % d'assistance en espèces aux réfugiés vulnérables vivant hors des camps. Des partenaires ayant rejoint cette facilité et augmenté le niveau d'assistance en espèces fournie aux réfugiés, les frais de transfert monétaire ont chuté de 5 % à 1,67 %. Au Liban, *Lebanon Cash Consortium*, le HCR et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont estimé que, grâce à la collaboration, le rapport qualité-prix avait atteint un niveau sans précédent, avec l'élimination du chevauchement dans l'évaluation, le ciblage et le contrôle. Un appel d'offres conjoint pour la désignation d'un fournisseur commun de services financiers pour l'octroi de l'assistance en espèces aux réfugiés a permis de réduire les frais bancaires. Par exemple, les frais de délivrance de cartes pour l'assistance en espèces ont chuté de 3,25 dollars E.-U. à zéro. Les frais de délivrance de numéros d'identification personnels sont passés de 0,75 dollars E.-U. à zéro, et les frais mensuels d'entretien de cartes ont été réduits de moitié, passant à 0,15 dollars E.-U.

21. Une étude des trois principales interventions en espèces en Afghanistan, en Jordanie et au Liban a montré qu'entre 88 et 93 cents de chaque dollar dépensé sont allés aux personnes relevant de la compétence du HCR. Il s'agit là d'une fourchette plus avantageuse que celle d'autres organismes humanitaires fournissant l'assistance en espèces. Toutefois, l'étude a également montré que les coûts varient en fonction de la taille et de la maturité des programmes, les nouvelles interventions nécessitant au début des investissements plus importants.

22. Le HCR a formulé une « demande d'information » pour identifier le mécanisme possible au plan régional pour l'assistance en espèces en Afrique de l'Est. Les 12 offres reçues des fournisseurs de services financiers et des entreprises technologiques ont fourni des idées intéressantes sur les possibilités du marché. Sur la base de ces résultats, le HCR mettra au point un portefeuille de modalités de transfert monétaire et s'efforcera de suivre la tendance en matière de paiement numérique.

23. En mai 2017, le HCR et le PAM ont signé un addendum au mémorandum d'entente de 2011 sur l'assistance en espèces aux réfugiés. Cet addendum fournira un cadre prévisible de collaboration sur l'assistance en espèces permettant une plus grande complémentarité. Des initiatives conjointes sont en cours sur le terrain, notamment au Cameroun et au Rwanda. Dans ces pays, le HCR cherche à harmoniser ses interventions par des arrangements contractuels établis avec des fournisseurs de services financiers pour accroître la rentabilité.

¹⁰ Une facilité commune de caisse est une plateforme utilisée par les acteurs humanitaires pour fournir par un mécanisme unique l'assistance en espèces aux réfugiés les plus vulnérables vivant hors des camps.

24. En mars 2017, l'OCHA, l'UNICEF, le HCR et le PAM ont conclu un projet interinstitutions de préparation, comprenant l'étude de faisabilité pour les interventions en espèces et la formation y relative en Afghanistan, au Burundi, au Myanmar et au Niger. Le HCR et ses partenaires intégreront les résultats de ce projet dans les plans et les préparatifs aux situations d'urgence. Il continuera à s'engager dans divers processus interinstitutions et groupes de travail pour l'assistance en espèces¹¹.

25. Par l'assistance en espèces, le HCR cherche à promouvoir l'inclusion financière des réfugiés. Il collabore avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) pour permettre aux réfugiés d'avoir accès aux services financiers comme l'épargne, le crédit et l'assurance, et de les utiliser. Récemment, grâce au plaidoyer auprès du FENU et du secteur privé, la Banque de Zambie reconnaît les documents de l'identité des réfugiés comme étant des pièces valables pour ouvrir des comptes bancaires mobiles.

26. Le HCR continue également de travailler avec les gouvernements dans plusieurs pays pour exploiter les structures nationales de protection sociale et les réseaux de sécurité ainsi que les systèmes de transfert monétaire. Au Brésil, le gouvernement a étendu les allocations en espèces aux réfugiés, grâce à « *Bolsa familia* » qui est un programme national d'assistance visant à réduire la pauvreté, à maintenir les enfants dans le système scolaire et à promouvoir l'accès aux soins de santé. En exécution de l'engagement qu'elle a pris dans le cadre du Grand compromis, l'Organisation visera également à accroître la visibilité des financements non affectés ou faiblement affectés, utilisés pour l'assistance en espèces, et à déterminer d'un commun accord avec les donateurs le moyen le plus efficace et le plus efficient d'établir des rapports sur ces financements.

V. Conclusion

27. Le HCR continuera à mettre l'accent sur l'utilisation accrue des espèces, en veillant à ce qu'il y ait une responsabilité et une gestion financière solide, des interventions de qualité, un contrôle strict et un système d'apprentissage institutionnel et interinstitutions. Grâce au Cadre d'action global pour les réfugiés, il explorera aussi les possibilités de mieux satisfaire les besoins d'assistance humanitaire à court terme et de suivre de plus en plus des approches mettant l'accent sur l'inclusion financière et l'accès aux systèmes nationaux de protection sociale. Les partenariats seront indispensables pour produire et partager des connaissances, des systèmes et des outils, et adopter des approches communes pour la fourniture de l'assistance en espèces.

28. Le HCR continuera à travailler pour la réalisation des gains d'efficacité par l'assistance en espèces, en veillant à ce que l'assistance demeure, d'une manière générale, centrée sur les personnes et qu'elle s'adapte au contexte. L'assistance en espèces ne se substituera pas à tous les moyens d'octroi d'assistance comme dans les cas où la protection et les solutions sont mieux réalisées par des services ou des structures nationales et locales. L'Organisation continuera à veiller à ce que les décisions sur les moyens de fournir l'assistance dans chaque opération soient basées sur des preuves et des analyses solides.

¹¹ Ces processus et groupes comprennent le Groupe technique consultatif du CaLP et son Groupe de travail pour le suivi et l'évaluation, son Groupe de travail pour la protection sociale, son Groupe de travail pour les transferts électroniques, le Groupe de travail pour les espèces, basé à Genève, le Comité directeur de CashCap, le Réseau mondial de plaidoyer pour les espèces de CALP, et l'Équipe spéciale sur la protection de l'enfant et les espèces.