
**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. restreinte
3 juin 2015
Français
Original : anglais et français

Comité permanent
63^e réunion

Innovation : Interventions en espèces***Résumé***

Le Haut Commissaire a fait de l'expansion et de l'utilisation systématique des interventions en espèces une priorité institutionnelle. Ces interventions constituent un mécanisme souple d'apport d'une assistance qui permet aux réfugiés et autres personnes prises en charge de répondre à leurs besoins prioritaires de manière autonome et digne, tout en soutenant les marchés locaux.

Le présent document complète le chapitre III. B. du document de séance sur les « Programmes globaux » (EC/66/SC/CRP.7), présenté à la réunion de mars 2015 du Comité permanent, et répond aux demandes de mise à jour des actions du HCR concernant les interventions en espèces. Il fournit un aperçu de l'utilisation de ce type d'interventions par le HCR et souligne aussi les efforts déployés par l'Organisation pour renforcer sa capacité à mettre en œuvre des programmes liés aux interventions en espèces qui soient efficaces et efficaces, tout en assurant l'intégrité et l'obligation redditionnelle.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
<i>Chapitre</i>		
I. Introduction	1-3	3
II. Utilisation d'interventions en espèces	4-16	3
III. Renforcement de la capacité institutionnelle du HCR à mettre en œuvre des programmes de subventions en espèces efficaces et efficients	17-20	7
IV. Conclusion.....	21-22	8

I. Introduction

1. L'utilisation accrue d'interventions en espèces¹ par la communauté humanitaire représente un changement de paradigme dans l'aide humanitaire, qui a été dominée par les transferts de vivres et d'articles de première nécessité « en nature » pendant de nombreuses décennies. Le recours croissant aux interventions en espèces a accompagné la meilleure compréhension des conséquences qu'entraînait le choix de modalités d'assistance différentes sur les marchés et les relations intra et intercommunautaires. L'emploi de ce type d'interventions a également profité des efforts déployés pour mieux comprendre les contextes spécifiques dans lesquels l'assistance est fournie, démarche qui peut avoir une incidence sur les décisions relatives à la forme d'assistance la plus appropriée. Le Haut Commissaire a fait de l'utilisation systématique des interventions en espèces une priorité institutionnelle en février 2013.

2. Le HCR a recours aux interventions en espèces depuis les années 1980, en grande partie pour les programmes de retour librement consenti et de rapatriement, et a fait figure de pionnier dans l'emploi d'espèces comme moyen d'assistance. Lorsque les réfugiés ont accès à des marchés qui fonctionnent, les interventions en espèces se sont révélées être un moyen approprié de fournir une assistance à la fois dans les camps et hors des camps. Aujourd'hui, le HCR s'attache à rationaliser la distribution d'espèces et de bons d'échange afin de tirer pleinement parti des avantages que représente cette forme d'assistance dans ses opérations dans le monde entier.

3. Le mandat du HCR consistant à assurer la protection des réfugiés et à trouver des solutions durables à leur sort se prête particulièrement bien à l'utilisation des interventions en espèces comme outils d'assistance. Les subventions en espèces à des fins multiples², en particulier, permettent de satisfaire les besoins des réfugiés et autres personnes prises en charge de manière efficace et globale. Les interventions en espèces représentent aussi un outil rentable qui permet aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés internes de déterminer et de couvrir leurs propres besoins, leur assurant un choix plus large quant à leur emploi possible pendant le déplacement et/ou au retour dans le pays d'origine.

II. Utilisation d'interventions en espèces

4. L'utilisation d'interventions en espèces par le HCR s'est étendue, ces 15 dernières années, tant en termes de nombre d'opérations que de volume des subventions accordées. En 2000, une quinzaine d'opérations du HCR mettaient en œuvre des activités de recours à des espèces et à des moyens alternatifs. En 2015, plus de 60 opérations pays du HCR avaient inscrit à leur budget un montant estimé à 465 millions de dollars E.-U. pour l'apport d'une assistance par le versement d'espèces et des moyens alternatifs, comme des bons d'échange. Compte tenu de cette croissance, le HCR élabore des lignes directrices pour aider les opérations pays à prévoir des budgets pour les interventions en espèces, afin d'assurer une cohérence et de mesurer pleinement l'étendue de ce type d'interventions dans le monde entier.

¹ Les interventions en espèces font référence à la distribution d'espèces ou de bons pouvant être échangés contre des biens ou des services à des personnes individuelles ou à des ménages pour augmenter leur pouvoir d'achat. Elles peuvent être destinées à servir de secours d'urgence pour répondre aux besoins essentiels de nourriture et d'articles de première nécessité ou de services, pour acheter des biens essentiels au rétablissement des moyens de subsistance, pour faciliter le retour et la réintégration dans le pays d'origine, ou de plus en plus pour les besoins multiples que le bénéficiaire jugera nécessaire de satisfaire. Elles peuvent être utilisées comme une modalité d'assistance aux réfugiés, aux rapatriés ou aux déplacés internes.

² On entend par subventions en espèces à des fins multiples les subventions en espèces que les bénéficiaires peuvent utiliser comme ils le jugent utile en fonction de leurs besoins et de leurs préférences individuels.

5. L'accent mis par le HCR sur les alternatives aux camps³ et le caractère de plus en plus urbain du déplacement appellent des moyens innovants d'atteindre les personnes ayant besoin de protection et d'assistance. Les interventions en espèces sont une manière particulièrement adaptée de fournir une assistance en dehors des camps, où il existe souvent des marchés et des systèmes bancaires viables. Dans la région du Moyen-Orient, par exemple, où un grand nombre de réfugiés vivent à l'extérieur des camps, le HCR et ses partenaires utilisent les interventions en espèces à la fois dans les zones rurales et urbaines en complément d'autres formes d'assistance.

6. Le HCR a de plus en plus recours aux interventions en espèces pour permettre aux réfugiés de satisfaire leurs besoins essentiels comme les vivres, un abri, la santé et l'éducation. En 2015, l'aide en espèces destinée à couvrir les besoins élémentaires a représenté 82 % du montant global prévu au budget pour les interventions en espèces, soit 391 millions de dollars E.-U. Les opérations du HCR en Égypte, en Jordanie et au Liban sont en tête de cette tendance tant en termes de volume d'interventions en espèces mises en œuvre que de nombre de réfugiés assistés. Le programme d'assistance en espèces à des fins multiples du HCR en Jordanie a aidé en moyenne 20 000 familles par mois en 2014, avec des versements mensuels aux réfugiés atteignant un total d'environ 2,6 millions de dollars E.-U. Au cours de l'hiver 2014-2015, le HCR a couvert les besoins les plus essentiels des réfugiés syriens, comme les abris, le chauffage et le combustible, grâce à une assistance saisonnière en espèces. En Afrique, l'accès des réfugiés aux vivres, à l'énergie et aux articles de première nécessité est de plus en plus assuré par de nombreuses opérations du HCR à travers la distribution d'espèces et de bons d'échange. Au Niger, par exemple, les réfugiés reçoivent des bons d'échange pour acheter des bouteilles de gaz, tandis qu'en Zambie, le HCR distribue des espèces pour couvrir les besoins alimentaires par l'intermédiaire de son partenaire opérationnel gouvernemental, s'appuyant sur le mécanisme de filet de sécurité gouvernemental existant pour aider les citoyens zambiens. En Érythrée, le HCR assure la couverture des besoins en vivres, énergie et articles de première nécessité par une subvention unique en espèces à des fins multiples.

7. Le HCR a aussi fait des efforts importants pour étendre les interventions en espèces dans les camps, y compris par son partenariat avec le Programme alimentaire mondial (PAM). Aujourd'hui, les réfugiés de neuf opérations en Afrique reçoivent une assistance alimentaire par l'intermédiaire d'interventions en espèces mises en œuvre par le PAM. Les opérations au Burundi, au Kenya, au Niger et au Soudan délivrent des bons d'échange, tandis que celles au Burkina Faso, en Éthiopie, à Djibouti, en Ouganda et au Rwanda ont opté pour l'apport d'une assistance directe en espèces. Le rôle principal du HCR concernant ces activités d'assistance alimentaire consiste à veiller à ce que les risques de protection soient évalués et atténués, à ce que les bénéfices de protection de l'intervention soient optimisés, à ce que les données de l'enregistrement soient fiables et actualisées, et à ce que le suivi postérieur à la distribution soit effectué conjointement avec le PAM. Le HCR et le PAM ont procédé à des évaluations communes ainsi qu'à des études de faisabilité conjointes pour déterminer si les conditions nécessaires à l'introduction des interventions en espèces étaient en place (marchés fonctionnant, disponibilité de services financiers, acceptabilité politique, capacité des partenaires et rentabilité).

8. Les interventions en espèces mises en œuvre par le HCR et ses partenaires prennent différentes formes, allant de la fourniture de produits alimentaires frais contre des bons d'échange ou des simples projets de remise d'espèces « de la main à la main », jusqu'à des activités de services bancaires électroniques sophistiqués dans les zones urbaines. Quel que soit le contexte, une base solide de politiques, de procédures, de capacités et d'outils institutionnels est essentielle pour que cette modalité d'assistance puisse être utilisée efficacement. En 2014, le HCR a publié les directives opérationnelles pour les interventions en espèces dans le contexte du déplacement⁴, qui donnent des conseils pratiques aux

³ Voir aussi, « Politique du HCR sur les alternatives aux camps », disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=548950164>

⁴ Disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/54d387d14.html>.

membres du personnel et aux partenaires sur la manière de préparer, de planifier et de mettre en œuvre ce type d'interventions. La Section chargée des interventions en espèces, créée en 2014 au sein de la Division de l'appui et de la gestion des programmes (DPSM) du HCR, fournit des orientations stratégiques, une coordination et des directives sur les interventions en espèces au Siège et aux opérations du HCR dans le monde entier, et assure la gestion efficace des partenariats associés. L'approche des interventions en espèces adoptée par le HCR complète aussi tout un éventail de politiques et de nouvelles approches opérationnelles de l'Organisation⁵.

9. Depuis 2013, le HCR a aussi bénéficié de l'expertise technique de l'Agence suisse pour le développement et la coopération. L'Organisation a renforcé la capacité technique de ses opérations sur le terrain à mener des interventions en espèces par des formations à Djibouti et au Rwanda, ainsi qu'en Afrique de l'Est, en Afrique australe et en Amérique centrale, et par des missions ou des déploiements dans 14 opérations en Afrique et au Moyen-Orient. Le HCR a effectué des évaluations communes avec le PAM sur l'utilisation des interventions en espèces au Burundi et au Niger en 2013, qui ont orienté les programmes dans le cadre du Plan d'action commun relatif aux interventions centrées sur la distribution d'espèces et de bons pour 2014-2015.

10. Le HCR consolide aussi les enseignements tirés de son expérience de l'apport d'une assistance sous forme de subventions en espèces afin d'améliorer les pratiques en cours relatives à l'évaluation, à l'enregistrement, au ciblage des bénéficiaires, au suivi, et à la protection et sécurité des données. En Jordanie et au Liban, des outils d'évaluation communs ont été élaborés en collaboration avec le PAM et les nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) travaillant dans ces opérations. La connaissance commune de la vulnérabilité socio-économique, obtenue avec la collaboration de la Banque mondiale, aide les agences à cibler les interventions en espèces et en bons d'échange. En Zambie, un expert du suivi et de l'évaluation a élaboré et expérimenté un cadre de suivi pour les interventions en espèces. Des initiatives telles que celles-ci sont compilées par la Section des interventions en espèces dans un registre des meilleures pratiques, des enseignements acquis et des outils types pouvant être communiqué aux opérations qui lancent des activités de subventions en espèces ou cherchent à améliorer celles qui existent.

11. La vérification d'identité biométrique et les innovations telles que les solutions de paiement mobiles peuvent être utilisées pour s'assurer que l'assistance basée sur la distribution d'espèces parvient bien aux destinataires prévus et réduire les coûts à long terme. En Jordanie, le HCR utilise la technologie de numérisation de l'iris pour vérifier les identités et rationaliser la distribution d'assistance aux réfugiés par une institution financière partenaire, éliminant ainsi efficacement le risque de double enregistrement et réduisant le risque de fraude. Le HCR est en train de rédiger des instructions administratives à caractère obligatoire sur les aspects financiers des interventions en espèces afin d'atténuer certains des risques financiers et de responsabilité uniques associés à ce mode d'assistance. La politique sur la protection des données personnelles des personnes prises en charge, publiée en mai 2015, fournit aussi des orientations sur la protection des données et la préservation de la sphère privée, y compris dans les programmes basés sur les subventions en espèces.

⁵ Voir notamment : la « Politique sur les alternatives aux camps », disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=548950164> ; la « Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain », disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.fr/4b1535629.pdf> ; la stratégie globale du HCR pour les zones d'installation et les abris, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.unhcr.org/530f13aa9.pdf> ; la stratégie globale du HCR pour un accès sûr aux combustibles et à l'énergie (SAFE), disponible en anglais à l'adresse : <http://www.unhcr.org/530f11ee6.pdf> ; la « Stratégie globale pour la santé publique », disponible à l'adresse : www.unhcr.fr/53ba648c9.pdf ; et la « Stratégie globale pour les moyens de subsistance », disponible à l'adresse : www.unhcr.fr/54e4b5159.pdf. En outre, l'approche du HCR tenant compte de l'âge, du genre et de la diversité fournit un cadre qui permet de mieux comprendre les populations prises en charge et d'assurer ainsi une utilisation plus efficace des interventions en espèces pour apporter une assistance.

12. Sur le budget global du HCR destiné aux interventions en espèces, 13 % sont alloués aux activités de recherche de solutions durables en 2015. Comme les années précédentes, l'opération du HCR en Afghanistan a connu le plus haut niveau de versements d'espèces pour des retours librement consentis en 2014, aidant 17 000 rapatriés afghans dans cinq centres d'encaissement différents en Afghanistan. Outre le fait qu'elles représentent un outil traditionnel pour faciliter les retours, les interventions en espèces peuvent soutenir l'approche progressive des solutions invoquée par le Groupe de pilotage pour les solutions du HCR et l'Alliance pour les solutions, qui vise à améliorer les conditions matérielles des personnes déplacées en attendant la mise en place de solutions durables.

13. Le HCR travaille avec un consortium de partenaires, dont le PAM, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Oxfam International, le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), le Conseil danois pour les réfugiés (DRC), le Comité international de secours (IRC), *Save the Children* et le *Cash Learning Partnership*, afin de définir des approches communes permettant de résoudre les problèmes que pose la mise en œuvre d'interventions en espèces. Soutenus par un financement pour le renforcement des capacités d'intervention du Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO) pour les programmes de subventions en espèces, le HCR et ses partenaires élaborent des outils pour les évaluations de la vulnérabilité, le ciblage des bénéficiaires et la confidentialité des données. Le HCR et ses partenaires développent et affinent aussi « l'approche de subventions en espèces à des fins multiples ».

14. Le projet ECHO inclut en outre un éventail d'activités permettant de mieux comprendre les implications de l'assistance fondée sur les subventions en espèces sur la protection. Il comporte notamment l'examen de deux domaines distincts : la protection des bénéficiaires comme produit des interventions en espèces et l'intégration de la protection dans ce type d'interventions. L'assistance en espèces à des fins multiples génère des avantages en matière de protection dans la mesure où elle donne aux réfugiés les moyens de décider eux-mêmes de la manière dont ils vont dépenser leur argent, que ce soit dans le domaine de la santé, de l'énergie, des abris ou autre. L'intégration de la protection dans les activités de distribution d'espèces peut notamment consister à instaurer des « mécanismes de rétroaction » pour assurer le signalement des abus, la participation des populations affectées et l'accès impartial afin d'éviter l'exclusion ou la discrimination.

15. Le HCR et ses partenaires mèneront aussi des enquêtes sur le terrain pour réunir des preuves de la manière dont les interventions en espèces ont contribué à produire des résultats en matière de protection. Ces enquêtes chercheront notamment à recueillir des éléments montrant comment les espèces dépensées par les réfugiés et les déplacés internes pour se procurer des biens et des services sur place peuvent renforcer l'économie locale, resserrer les liens au sein de la communauté et contribuer à la coexistence pacifique et à l'intégration. Parmi les autres activités de projet majeures dirigées par le HCR, nous citerons notamment l'organisation d'un atelier interinstitutions régional au Kenya en mars 2015 et le déploiement d'experts de la protection et des subventions en espèces en Afrique de l'Est et au Moyen-Orient, ainsi qu'en Ukraine.

16. En collaboration avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), plusieurs des groupes globaux et un éventail de donateurs, le HCR travaille à l'élaboration de modèles pour une coordination prévisible et viable de l'assistance en espèces dans les situations d'urgence, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans des situations de réfugiés et des catastrophes naturelles récentes. Les interventions en espèces étant une modalité d'assistance et non pas un « secteur », le HCR et ses partenaires interinstitutions réfléchissent à la meilleure manière de les intégrer aux structures existantes de l'approche modulaire interinstitutions et du Modèle de coordination pour les réfugiés.

III. Renforcement de la capacité institutionnelle du HCR à mettre en œuvre des programmes de subventions en espèces efficaces et efficaces

17. Le passage de l'apport d'une assistance en nature au recours accru à des interventions en espèces, en particulier à une assistance en espèces à des fins multiples, implique une transformation fondamentale de la manière dont le HCR et ses partenaires fournissent l'assistance humanitaire. S'appuyant sur l'expérience acquise à ce jour, le HCR est en train d'élaborer un plan stratégique institutionnel visant à assurer la mise en œuvre efficace, efficiente et financièrement saine d'interventions en espèces, qui sera finalisé en 2015. Cette stratégie établira un cadre permettant de mettre sur pied les politiques, les procédures, les capacités et les partenariats nécessaires pour assurer l'expansion responsable des interventions en espèces dans les opérations globales du HCR. La stratégie vise en outre à exposer l'ampleur, la portée et le rythme du processus d'institutionnalisation au sein du HCR et décrira les mesures clés à adopter pour atteindre ces objectifs à tous les niveaux de l'Organisation au cours des cinq prochaines années.

18. Pour tirer pleinement profit des avantages que présentent les interventions en espèces, le HCR s'attache plus particulièrement à créer les capacités requises pour permettre leur institutionnalisation. À cette fin, l'Organisation examine tout besoin supplémentaire en capacités, notamment dans ses services de programme, techniques, administratifs, financiers, juridiques et de protection, pouvant être nécessaire pour une mise en œuvre efficace. Le but consistera à faire en sorte que les opérations du HCR soient en mesure d'envisager systématiquement le recours aux subventions en espèces comme alternative à l'assistance en nature et à faciliter leur mise en œuvre par des lignes directrices et des procédures appropriées.

19. La priorité première du HCR reste la qualité et l'équité de ses programmes d'assistance, et consiste toujours à veiller à ce qu'ils soient adaptés aux besoins, au contexte et aux préférences des réfugiés, des déplacés internes et des rapatriés. Les trois modalités fondamentales de l'apport d'une assistance, en nature, en espèces et par des bons d'échange, resteront toutes des composantes à part entière des programmes du HCR. Le choix de la modalité d'assistance dans un contexte opérationnel particulier sera fondé sur une analyse comparative de son caractère approprié, de sa faisabilité, de son efficacité et de son efficience. De même, tout programme d'assistance, qu'il soit mis en œuvre par des interventions en espèces ou d'autres modalités, doit appuyer le mandat de protection du HCR et être conforme aux principes humanitaires et aux politiques de l'Organisation. L'expérience a montré que la réponse la plus appropriée dans les situations d'urgence alliait souvent la distribution d'espèces et de bons d'échange à l'assistance en nature.

20. L'utilisation accrue des interventions en espèces, en particulier à l'assistance en espèces à des fins multiples, constitue l'occasion pour la communauté humanitaire d'adopter une « approche commune » de la fourniture d'assistance par les acteurs humanitaires. Une approche commune comporte une planification coordonnée de la préparation, ainsi que des évaluations conjointes des besoins, des capacités et du marché au stade de l'élaboration du programme. Elle implique également un ciblage, une mise en œuvre et un suivi communs dans la phase de mise en œuvre. S'il peut ne pas toujours être possible ou souhaitable de mettre en place un mécanisme commun de fourniture de l'assistance, un « dispositif commun pour les espèces », comme une carte unique pour l'assistance en espèces utilisée par plusieurs agences, peut générer des économies d'échelle et des avantages en termes de coût. Un tel dispositif peut aussi être la garantie que chaque organisation entretient une relation séparée et directe avec les prestataires de services financiers pertinents, et maintenir ainsi l'intégrité et la responsabilisation financières. Le HCR et ses partenaires définissent actuellement les paramètres d'un tel dispositif commun en Jordanie. Les partenaires du HCR en matière d'interventions en espèces incluent de plus en plus à la fois des institutions financières et des prestataires de service publics et privés. Le HCR est impatient de travailler avec ces acteurs non seulement sur une base contractuelle au niveau des pays mais aussi dans le cadre de partenariats techniques durables.

IV. Conclusion

21. Les interventions en espèces constituent souvent un moyen plus efficace que d'autres d'aider les réfugiés et autres personnes prises en charge dans la mesure où elles permettent aux individus et aux ménages de déterminer eux-mêmes leurs propres besoins et de décider de la meilleure manière d'y répondre. Des interventions en espèces bien conçues et correctement mises en œuvre peuvent promouvoir la coexistence pacifique avec les communautés hôtes, contribuer à l'économie locale et générer des avantages supplémentaires en matière de protection pour les réfugiés, les déplacés internes et les rapatriés.

22. Le HCR travaille à renforcer les politiques, les procédures, les capacités et les partenariats nécessaires pour assurer l'expansion et l'utilisation systématique des interventions en espèces par ses opérations. Le plan stratégique pour les interventions en espèces à paraître fixera une feuille de route avec des étapes concrètes pour atteindre cet objectif. Pour assurer la réussite de ses efforts, le HCR s'appuiera sur la flexibilité, l'adaptabilité et la créativité de son personnel, ainsi que sur l'ouverture et l'engagement des partenaires, des gouvernements, du secteur privé, et, bien entendu, des réfugiés et autres personnes prises en charge et des communautés généreuses qui les accueillent.
