



Étude de cas :

opérations de transferts monétaires sans condition après le passage du cyclone Haiyan (Yolanda)



© **Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2014**

La présente publication peut être photocopiée en partie ou dans sa totalité à des fins non commerciales à condition que la source soit indiquée. La Fédération internationale apprécierait d'être informée de toute utilisation faite de ce document. Les demandes de reproduction à des fins commerciales doivent être adressées à la Fédération internationale (secretariat@ifrc.org).

Les opinions et recommandations exprimés dans la présente publication ne reflètent pas systématiquement la politique officielle de la Fédération internationale et de ses Sociétés nationales. De même, les désignations et les cartes utilisées dans cette publication n'impliquent aucun jugement de la part de la Fédération ou des Sociétés nationales concernant le statut juridique des territoires concernés ou de leurs autorités. Sauf mention contraire, toutes les photos utilisées dans la présente étude sont la propriété de la Fédération internationale. Photos de couverture : Croix-Rouge philippine.

Case postale 303
CH-1211 Genève 19
Suisse
Téléphone : +41 22 730 4222
Téléfax : +41 22 733 0395
Courriel : secretariat@ifrc.org
Site web : www.ifrc.org

Étude de cas : opérations de transferts monétaires sans condition après le passage du cyclone Haiyan (Yolanda) 1281902 11/2014 F 30

Suivez-nous sur :



Étude de cas :

opérations de transferts monétaires sans condition après le passage du cyclone Haiyan (Yolanda)

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) est le plus vaste réseau humanitaire de volontaires au monde. Chaque année, avec ses 189 Sociétés nationales membres dans le monde, elle agit en faveur de 97 millions de personnes par le biais de services et de programmes de développement à long terme, ainsi que de 85 millions de personnes, à travers des opérations d'urgence en cas de catastrophe et de relèvement précoce. Elle œuvre avant, pendant et après les catastrophes et les urgences sanitaires pour répondre aux besoins et améliorer les conditions d'existence des personnes vulnérables. Elle le fait de façon impartiale, sans distinction fondée sur la nationalité, la race, le genre, les croyances religieuses, la classe sociale ou les opinions politiques.

Guidées par la *Stratégie 2020* – le plan d'action collectif pour faire face aux défis humanitaires majeurs et du développement de la décennie – la Fédération internationale et les Sociétés nationales sont déterminées à « sauver des vies et changer les mentalités ».

La Fédération internationale et les Sociétés nationales tiennent leur force de leur réseau de volontaires, du savoir-faire acquis dans les communautés, de leur indépendance et de leur neutralité. Elles s'emploient à améliorer les normes humanitaires, en tant que partenaires du développement et en intervenant en cas de catastrophe. Elles persuadent les décideurs d'agir en toutes circonstances dans l'intérêt des personnes vulnérables. Ce faisant, elles rendent les communautés saines et sûres, réduisent les vulnérabilités, renforcent la résilience et encouragent une culture de paix dans le monde entier.

Table des matières

1. Contexte humanitaire	4
.....	
2. Vue d'ensemble du programme	5
.....	
3. Description du programme	6
Contexte et choix du programme	6
Évaluation et conception du programme	7
Logique du montant des subventions en espèces	8
Sélection des ménages	8
Communication avec les bénéficiaires	9
Processus d'encaissement	9
Résultats du programme	10
.....	
4. Informations sur le programme de transferts monétaires	11
.....	
5. Bonnes pratiques et enseignements tirés	12
Bonnes pratiques et enseignements tirés par la Croix-Rouge philippine	12
Bonnes pratiques acquises et enseignements tirés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	13
.....	
Annexe 1. Principales caractéristiques des deux fournisseurs de services financiers qui ont contribué aux opérations menées après le passage du cyclone Haiyan	15

1. Contexte humanitaire

Le cyclone Haiyan, le plus puissant jamais mesuré, a d'abord touché Guiuan (province de Samar oriental) le 8 novembre 2013 au matin, causant de nombreuses pertes humaines et de graves dégâts matériels (logements, moyens de subsistance et infrastructures) dans neuf provinces philippines. Les îles de Leyte et de Samar ont été parmi les plus durement touchées ; les infrastructures du plus grand centre urbain de Leyte, Tacloban, ont été détruites à 90 %. Les autorités philippines ont estimé que le cyclone avait fait 13 millions de sinistrés, 3,4 millions de déplacés, et au moins 5 209 morts.

Après le passage du cyclone Haiyan, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) a lancé un appel d'urgence préliminaire pour aider la Croix-Rouge philippine à fournir une assistance humanitaire à 100 000 familles (500 000 personnes) en 18 mois. Une proportion considérable des besoins immédiats (produits alimentaires et non alimentaires) visés par l'appel d'urgence devait être couverte par le biais de transferts monétaires. Il était prévu que les besoins essentiels de 100 000 familles seraient satisfaits en combinant aides en nature et aides en espèces, et que 50 000 familles bénéficieraient de subventions en espèces sans condition.

Il est essentiel de noter que ni la Croix-Rouge philippine ni la Fédération internationale n'avaient jamais tenté auparavant de procéder, sur une échelle aussi grande et quelques semaines après une catastrophe, au versement de subventions en espèces sans condition pour répondre aux besoins immédiats. La plus vaste opération de transferts monétaires d'urgence réalisée par la Croix-Rouge philippine jusque-là avait profité à 3 000 familles, à la suite des nombreux cyclones qui avaient balayé le pays durant l'été 2013.

2. Vue d'ensemble du programme

Société nationale	Croix-Rouge philippine
Code de l'appel	Cyclone Haiyan - MDRPH014
Objectif(s)	Contribuer à la satisfaction des besoins essentiels des populations les plus vulnérables dans certaines zones touchées par le cyclone Haiyan (Yolanda)
Durée	L'opération, qui devait durer trois mois, a été achevée en quatre mois
Lieu (provinces)	Programme de la Fédération internationale : Aklan, Antique, Capiz, Iloilo, Leyte (Ormoc), Leyte oriental <ul style="list-style-type: none"> Programme bilatéral de la Croix-Rouge allemande : Antique, Capiz, Iloilo, Cebu-nord Programme bilatéral de la Croix-Rouge néerlandaise : Leyte occidental Programme bilatéral de la Croix-Rouge suisse : Palawan Comité international de la Croix-Rouge (CICR) : Samar et Samar oriental
Coûts directs	Pour le programme de la Fédération internationale uniquement : Coût total des subventions : 2 755 346 francs suisses (CHF) Montant total des frais de services financiers : 56 076 CHF Pourcentage des frais de services financiers/coût des subventions : 2 % du coût total des subventions
Principaux domaines	Secours/besoins immédiats
Nombre de ménages	Programme de la Fédération internationale : 45 171 ménages Programme bilatéral de la Croix-Rouge allemande : 10 041 ménages Programme bilatéral de la Croix-Rouge néerlandaise : 3 992 ménages Programme bilatéral de la Croix-Rouge suisse : 2 000 ménages Total = 61 204 ménages ont bénéficié de subventions en espèces sans condition CICR = 29 600 ménages
Critères de sélection des ménages	<ul style="list-style-type: none"> Les <i>barangays</i>¹ ont été sélectionnés en fonction de l'ampleur des dégâts causés par le cyclone Haiyan. Il a ensuite été décidé que tous les ménages vivant dans les <i>barangays</i> sélectionnés recevraient une aide. Dans les programmes bilatéraux des Sociétés nationales allemande et suisse, les critères de sélection tenaient compte de l'état du logement et de la vulnérabilité des ménages.
Principales activités	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage géographique des <i>barangays</i> Recrutement et formation du personnel et des volontaires Repérage et enregistrement des ménages vivant dans les <i>barangays</i> sélectionnés Préparation et diffusion de matériels de communication avec les bénéficiaires Planification de la distribution d'espèces Émission d'ordres de décaissement à l'intention des fournisseurs de services financiers Organisation des lieux et des processus de distribution Mise en œuvre d'activités de suivi après la distribution Rapprochement financier avec les fournisseurs de services financiers
Principaux résultats	<ul style="list-style-type: none"> Les ménages ont pu satisfaire une partie de leurs besoins essentiels à l'aide des subventions en espèces (principalement, les dépenses liées à l'alimentation, au logement, à la santé et à l'éducation). Le programme a été très bien accueilli au sein des communautés sélectionnées. La Fédération internationale et les Sociétés nationales ont joué un rôle déterminant en répondant aux besoins immédiats par le biais d'un programme de transferts monétaires sans condition à grande échelle.

1. Les *barangays* sont les plus petites unités administratives aux Philippines. Dans la zone visée, un *barangay* comprend en moyenne environ 500 familles, mais ce chiffre peut monter à 2 000.

Effectif de personnel (programme de la Fédération internationale uniquement)	<ul style="list-style-type: none"> • Croix-Rouge philippine : 2 employés (y compris 1 coordonnateur des transferts monétaires), 8 administrateurs de sections, 50 volontaires, 140 jeunes volontaires • Fédération internationale : 18 délégués internationaux du Mécanisme mondial de déploiement rapide de la Fédération internationale (FACT/ERU)
Autres contributions du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	<ul style="list-style-type: none"> • Croix-Rouge philippine, Fédération internationale, Croix-Rouge allemande, Croix-Rouge néerlandaise et Croix-Rouge suisse • Le CICR a prévu de mettre en place de vastes programmes de transferts monétaires sans condition en faveur de 30 000 ménages dans les provinces de Samar et de Samar oriental en avril 2014, dans le cadre des opérations consécutives au cyclone Haiyan.

3. Description du programme

Contexte et choix du programme

Les facteurs qui ont fait des Philippines un environnement propice à l'exécution rapide de programmes de transferts monétaires à grande échelle étaient notamment les suivants :

- Une longue expérience des programmes de transferts monétaires aux Philippines (y compris un vaste programme de protection sociale appelé « 4P »²).
- L'appui du Gouvernement au programme de transferts monétaires mis en œuvre après le passage du cyclone Haiyan.
- Le cadre institutionnel et le niveau de préparation interne de la Croix-Rouge philippine aux programmes de transferts monétaires. Cette situation résultait, en partie, des activités de préparation menées avec le soutien de la Fédération internationale, qui ont favorisé la mobilisation des dirigeants et renforcé les capacités de la Société nationale en matière de programmes de transferts monétaires ; de l'expérience de la distribution de subventions en espèces sans condition acquise lors de l'exécution de projets à petite échelle en 2013 ; des procédures opérationnelles normalisées relatives aux transferts monétaires (version préliminaire approuvée en octobre 2013) et des accords préalables conclus avec deux sociétés de transferts de fonds pour la fourniture d'espèces.
- Le relèvement rapide des marchés peu de temps après le passage du cyclone Haiyan dans beaucoup d'îles touchées, en particulier Panay, Cebu et Ormoc. Cela était essentiellement dû au fait que Manille et les principaux centres logistiques n'avaient pas été touchés par le cyclone (à l'exception de Leyte-Tacloban). La principale contrainte était l'état des routes. Dès qu'elles ont été dégagées, les marchés ont pu retrouver en quelques semaines leur niveau d'activité antérieur au cyclone.

L'adhésion de la Société nationale au programme et la confiance du personnel constituaient des éléments primordiaux du lancement des opérations de transferts monétaires. Les sections de la Croix-Rouge dans les zones touchées par le cyclone Haiyan n'avaient jamais mis en œuvre de programmes de transferts monétaires, mais il a été considéré que le coordonnateur des transferts monétaires du siège (nommé officiellement en octobre 2013) et le personnel ayant une expérience en la matière seraient aptes à gérer une opération à grande échelle de distribution de subventions en espèces sans condition.

Lorsque l'appel d'urgence a été lancé le 12 novembre 2013 pour répondre aux besoins immédiats de 100 000 familles (500 000 personnes), il a été décidé que les opérations

² Le programme *Pantawid Pamilyang Pilipino*, ou *4P*, est un programme de protection sociale fondé sur les transferts monétaires, mis en place par le Gouvernement philippin.

de secours comprendraient un large volet de transferts monétaires, qui se traduirait par le versement de subventions sans condition à près de 50 000 familles (250 000 personnes). Une équipe mondiale de déploiement rapide de la Fédération internationale spécialisée dans les transferts monétaires³, composée de délégués de la Croix-Rouge américaine, de la Croix-Rouge britannique et de la Croix-Rouge danoise, a été détachée pour aider la Croix-Rouge philippine à concevoir et mettre en œuvre les opérations.

Évaluation et conception du programme

Il était clair que le cyclone Haiyan était une catastrophe de grande ampleur qui avait gravement touché des millions de personnes. Cependant, ses effets dévastateurs dans l'archipel des Visayas ont compliqué la collecte d'informations précises aux fins de l'évaluation. Des données secondaires ont indiqué que l'alimentation, le logement et le rétablissement des moyens de subsistance constituaient une priorité pour la population sinistrée. Le relèvement précoce de certaines communautés touchées a prouvé que les programmes fondés sur les transferts monétaires étaient bien placés pour répondre à ces besoins.

Au lendemain du passage du cyclone, les marchés de certaines zones telles que Tacloban étaient gravement endommagés et n'étaient pas fonctionnels. Toutefois, des informations collectées sur le terrain ont révélé que dans certains lieux, comme Panay et Cebu, les marchés avaient rapidement retrouvé leur niveau d'activité d'avant le passage du cyclone pour les produits alimentaires et non alimentaires de base, malgré des prix généralement plus élevés. Grâce aux sections de la Croix-Rouge philippine et aux informations sur les marchés réunies par d'autres organisations, telles que World Vision sur l'île de Panay, l'équipe du programme de transferts monétaires avait une bonne connaissance générale des marchés fonctionnels des zones touchées, alors même qu'il était impossible d'effectuer une évaluation rapide des marchés en vue de recueillir des informations très importantes dans ce domaine.

L'Équipe des transferts monétaires a eu recours aux accords préalables entre la Croix-Rouge philippine et deux sociétés de transferts de fonds, LBC et GCash, en tant que distributeurs tiers. Le Cash Learning Partnership (CaLP) avait précédemment évalué le fonctionnement des mécanismes de distribution aux Philippines et classé LBC dans la catégorie verte et GCash, dans la catégorie jaune⁴. Ces sociétés de transferts de fonds ont été choisies pour servir de mécanismes de fourniture d'espèces en raison de contrats préexistants, ainsi que de la confiance que la Croix-Rouge philippine leur témoignait du fait de l'expérience acquise dans des situations d'urgence précédentes.

L'Équipe des transferts monétaires a assuré le ciblage géographique au moyen des procédures opérationnelles normalisées de la Croix-Rouge philippine. Les variables ci-après ont été utilisées pour établir un ordre de priorités entre les provinces et les municipalités, et un système de pondération a été appliqué pour déterminer les cibles finales :

- a) proportion de la population touchée par rapport à la population totale;
- b) niveau de pauvreté de la province;
- c) catégorie de municipalité;
- d) proportion du parc de logements entièrement ou partiellement endommagés.

Les résultats du ciblage géographique ont été vérifiés avec le Gouvernement (présidents de municipalités et de provinces) et le Service de la protection sociale en ce qui concerne le choix des *barangays* visés.

3 *Ci-après dénommée « Équipe des transferts monétaires ».*

4 *À la suite de la catastrophe, CaLP a classé chaque fournisseur en fonction de ses capacités après-catastrophe, de la manière suivante :*

- **Vert** – mieux adapté pour la phase d'intervention; également efficace dans la phase de relèvement précoce
- **Jaune** – peut être utilisé pendant la phase d'intervention; peut-être plus efficace dans la phase de relèvement précoce
- **Rouge** – probablement trop d'obstacles à la mise en œuvre d'une intervention rapide; mais peut être envisagé pour la phase de relèvement

Logique du montant des subventions en espèces

Chaque famille a reçu des subventions dont la valeur au comptant était de 2 000 pesos (40 CHF) dans toutes les provinces sauf dans le Leyte oriental, où certaines familles ont bénéficié de subventions de 5 000 pesos (100 CHF). Au départ, l'Équipe des transferts monétaires avait proposé un montant de 6 000 pesos (120 CHF), en se fondant sur les besoins des ménages touchés (alimentation et réparation des habitations). Cependant, la Croix-Rouge philippine a indiqué que le montant était trop élevé par rapport à celui qui avait été versé dans le cadre de précédents programmes de transferts monétaires sans condition et était susceptible d'augmenter les attentes des bénéficiaires quant aux subventions qui seraient proposées par les futurs programmes. Il a donc été décidé de fixer le montant des subventions en espèces à 2 000 pesos, compte tenu des procédures opérationnelles normalisées de la Croix-Rouge philippine relatives aux transferts monétaires et de la valeur d'un panier alimentaire ordinaire pour un mois : 200 pesos par panier de trois jours pendant un mois d'assistance = 2 000 pesos.

Un mois après le passage du cyclone Haiyan, les organismes d'intervention n'avaient pas fixé de montant forfaitaire pour les transferts monétaires sans condition. En décembre, le Groupe sectoriel de la sécurité alimentaire et de l'agriculture a recommandé aux membres d'établir à 4 300 – 4 500 pesos la valeur des transferts monétaires, en se fondant sur la valeur d'un panier alimentaire mensuel définie par le Programme alimentaire mondial (PAM) en accord avec le Gouvernement philippin. L'Équipe des transferts monétaires a donc recommandé à la Croix-Rouge philippine de relever le montant des subventions sans condition destinées aux habitants de Leyte oriental à 5 000 pesos, ce qui correspond à l'estimation de 4 500 pesos et à un jour de salaire. Étant donné que l'ampleur des dégâts et des pertes était disproportionnée dans le Leyte oriental par rapport à d'autres provinces touchées, l'allocation de subventions en espèces plus élevées à cette province permettait aux familles sinistrées de mieux stabiliser leur sécurité alimentaire, de commencer à rétablir leurs moyens de subsistance et d'améliorer leurs abris d'urgence.



Un volontaire de la Croix-Rouge philippine montre à son équipe la carte de bénéficiaire qui sera remise à chaque ménage.
Photo : Fédération internationale

Sélection des ménages

Sur la base du ciblage géographique, tous les ménages des *barangays* visés ont été sélectionnés par le biais de la distribution de couvertures pour recevoir des subventions en espèces.

Concernant l'enregistrement des bénéficiaires, il a été décidé de recueillir un minimum de données par bénéficiaire (prénom et nom de famille, adresse, *barangay*) pour une distribution plus rapide. Un tableur Excel a été utilisé pour gérer les données, les bases de données utilisées pendant les opérations par des partenaires du Mouvement n'étant pas disponibles dans tous les lieux de mise en œuvre des programmes de transferts monétaires, à l'exception d'Ormoc. Les responsables des *barangays* ont d'abord établi des listes préliminaires et les équipes des transferts monétaires ont vérifié de façon aléatoire les ménages sélectionnés au moyen d'un échantillon de 10 %.

Les équipes ont généralement procédé à la sélection des ménages en effectuant trois visites dans les communautés : la première pour expliquer le programme et examiner les listes de bénéficiaires fournies par les responsables des *barangays* ;

la deuxième pour vérifier les listes et distribuer les cartes de bénéficiaires; et la troisième pour annoncer la distribution et publier la liste finale des bénéficiaires sur un bâtiment public.

Communication avec les bénéficiaires

La stratégie de communication avec les bénéficiaires était un élément essentiel du programme. Le matériel de communication avec les bénéficiaires (prospectus, questions fréquemment posées) avait été traduit dans les langues locales, et expliquait l'objectif et les raisons d'être du programme. Un processus de distribution et un mécanisme de traitement des plaintes ont été créés.

Le mécanisme de traitement des plaintes comprenait des permanences téléphoniques spéciales dans chaque section et un bureau d'information/des plaintes, sur les lieux de distribution.

La plupart des appels ou des messages reçus sur ces lignes spéciales concernaient le processus de sélection des bénéficiaires. Il y avait également des messages de remerciements.



Exemple de matériel de communication affiché dans la section d'Ormoc. Photo : Fédération internationale

Processus d'encaissement

Avant la distribution, l'Équipe des transferts monétaires devait planifier les ordres de décaissement avec les sociétés de transferts de fonds et anticiper le rapprochement financier (y compris l'impression des reçus) après la distribution, ce qui s'est avéré laborieux par la suite. Le processus de distribution dans son ensemble demandait une attention particulière et une coordination étroite avec la Fédération internationale et les équipes financières de la Croix-Rouge philippine.

Le processus de distribution comprenait les étapes suivantes :

- Enregistrement et délivrance d'un numéro unique aux ménages utilisant des documents dont le format était établi par les sociétés de transferts de fonds.
- Vérification des ménages par les équipes de la Croix-Rouge sur les lieux de distribution.
- Supervision de la distribution d'espèces par le personnel des sociétés de transferts de fonds.
- Rapprochement financier sur le lieu de distribution en vue de comparer les listes de distribution signées avec le montant total des subventions en espèces distribuées par les sociétés de transferts de fonds.

Résultats du programme

Au total, le Mouvement a fourni des aides en espèces à 90 779 familles de décembre 2013 à avril 2014, comme l'indique la carte détaillée ci-après.

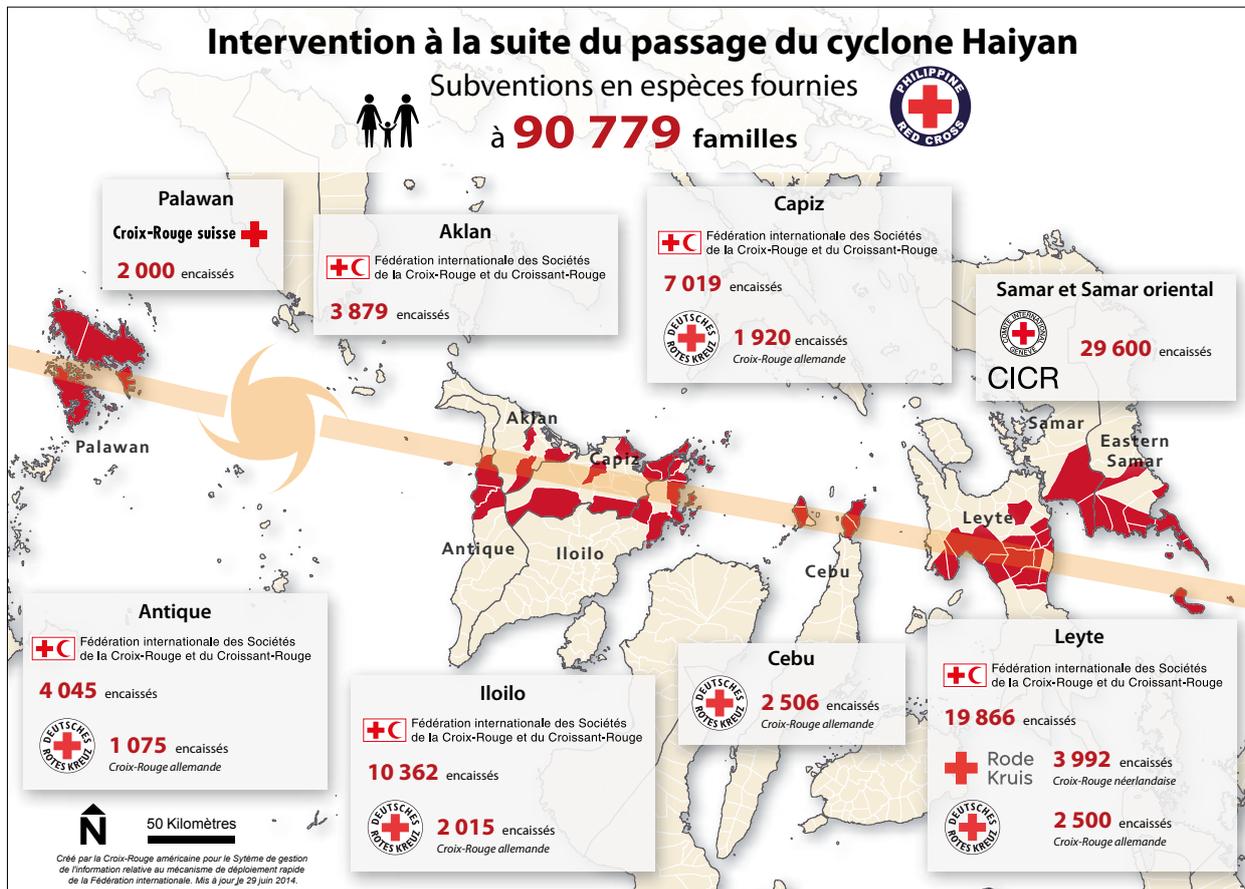


Image fournie par le Système de gestion de l'information relative au mécanisme de déploiement rapide de la Fédération internationale.

4. Informations sur le programme de transferts monétaires

Montant de la subvention par ménage	<ul style="list-style-type: none"> • 2 000 pesos (40 CHF) par ménage dans toutes les zones visées, à l'exception du Leyte oriental • 5 000 pesos (100 CHF) par ménage dans le Leyte oriental
Nombre de versements	Un versement par ménage pendant toute la durée du programme
Valeur des transferts monétaires en pourcentage du coût total du projet	<p>Pour le programme de la Fédération internationale :</p> <p>2 % du coût total des subventions ont couvert l'intégralité des frais de services financiers</p>
Modalité	Subventions en espèces sans condition
Mécanisme de paiement	<ul style="list-style-type: none"> • Distribution d'espèces par l'intermédiaire d'une tierce partie (sociétés de transferts de fonds) • Seul le programme de la Croix-Rouge suisse prévoyait la distribution directe d'espèces dans des enveloppes (aucun prestataire de service n'étant disponible au moment de la distribution dans la zone visée de la province de Palawan)
Méthode utilisée pour calculer le montant des transferts monétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Le montant des subventions en espèces de 2 000 pesos était calculé sur la base des procédures opérationnelles normalisées de la Croix-Rouge philippine et de la valeur de son dispositif de secours type • Le montant des subventions en espèces de 5 000 pesos était calculé en fonction du coût du panier alimentaire mensuel dans le Leyte oriental et des recommandations du Groupe sectoriel sur la sécurité alimentaire et l'agriculture et du Gouvernement
Partenaires/fournisseurs de services	<ul style="list-style-type: none"> • Des accords préalables avaient été conclus avec deux sociétés de transferts de fonds : LBC et GCash • Le tableau 1 présente les « principales caractéristiques des deux fournisseurs de services financiers qui ont contribué aux opérations menées après le passage du cyclone Haiyan »
Frais de prestation de services	<ul style="list-style-type: none"> • 50 pesos (1 CHF) par transaction pour LBC • 75 pesos (1,50 CHF) par transaction pour GCash

5. Bonnes pratiques et enseignements tirés

Les bonnes pratiques qui ont été tirées des opérations menées après le passage du cyclone Haiyan et qui pourraient servir de référence pour les programmes futurs de transferts monétaires d'urgence sont présentées ci-dessous.

Bonnes pratiques et enseignements tirés par la Croix-Rouge philippine

Facteur facilitateur

Disposer de procédures opérationnelles normalisées relatives aux programmes de transferts monétaires, ainsi que d'accords préalables avec des fournisseurs de services financiers, avant la survenue d'une catastrophe a permis de rapidement mettre en œuvre le projet au premier stade de la situation d'urgence. Il a ainsi été possible de procéder rapidement à la distribution des aides : la première distribution a été effectuée un mois après le passage du cyclone et la moitié des versements a été réalisée dans les deux mois qui ont suivi la catastrophe. La présence d'un coordonnateur chargé des transferts monétaires au sein de la Société nationale et le déploiement d'une « Équipe spéciale chargée des transferts monétaires en rapport avec le cyclone Yolanda », composée d'employés et de volontaires formés et qualifiés de la Croix-Rouge philippine, étaient des éléments essentiels de la mise en œuvre et ont favorisé le bon déroulement d'une vaste opération de distribution d'espèces.

Méthodologie

La Croix-Rouge philippine ayant passé un temps considérable dans les communautés touchées (au moins trois ou quatre visites avant la distribution et une visite de suivi après la distribution), le programme a été largement accepté dans les *barangays* ciblés et le processus de distribution des subventions en espèces a suscité un sentiment général de confiance. La motivation et la fidélisation des volontaires ont également contribué au bon déroulement des opérations, particulièrement impressionnantes dans la mesure où plus de 140 volontaires y ont participé. Les volontaires ont dû effectuer un travail intensif de repérage, d'enregistrement et de communication avec les bénéficiaires pendant de longues périodes. Un système solide de mentorat avait été mis en place et des outils pertinents avaient été mis à la disposition des volontaires et des chefs d'équipe.

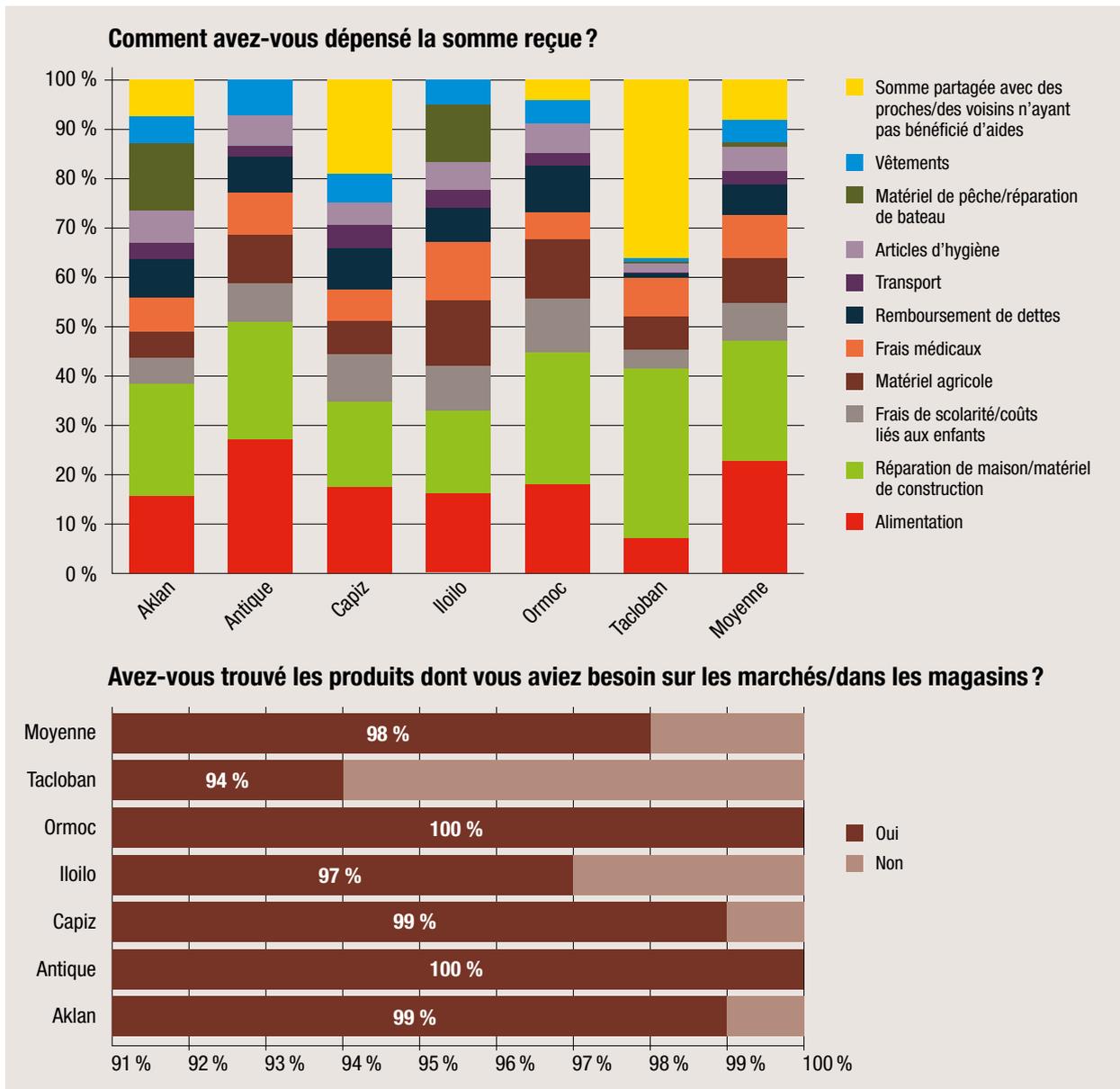
Les ménages ont largement exprimé leur satisfaction concernant les subventions en espèces, qu'ils ont dit préférer aux aides en nature, car elles garantissent une souplesse accrue pour la satisfaction des besoins de chacun. Les subventions en espèces ont été essentiellement utilisées pour couvrir les besoins alimentaires, la réparation de logements, les frais de scolarité et les dépenses médicales. Les ménages ont aussi largement fait part de leur satisfaction concernant le système de responsabilisation ou de retour d'informations mis en œuvre tout au long de l'exécution du programme.

Aucun incident lié à la sécurité n'a été signalé durant la mise en œuvre du programme, que ce soit contre le personnel de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des sociétés de transferts de fonds ou dans les communautés. En outre, aucune tension liée aux subventions en espèces n'a été signalée entre les familles ou dans les communautés lors du contrôle effectué après la distribution. La décision concernant l'utilisation des subventions en espèces a été prise, le plus souvent, de façon conjointe par les époux au sein des familles, et on a généralement estimé qu'il valait mieux remettre les subventions aux femmes, traditionnellement chargées de la gestion du budget dans la culture philippine.

Étude de cas : opérations de transferts monétaires sans condition après le passage du cyclone Haiyan (Yolanda)

Pendant toute la durée du programme, le mécanisme de transfert de fonds assuré par les sociétés de transferts de fonds (LBC et GCash) a fonctionné de façon efficace, et a été à faible risque et bien organisé. La vitesse du décaissement s’est améliorée au cours de la mise en œuvre du programme, en particulier après que GCash est devenu le fournisseur privilégié; fin février, 3 326 ménages – un record – ont été servis en un jour dans le Leyte oriental.

Données de contrôle issues des opérations liées au cyclone Haiyan
(Source : Équipe mondiale de déploiement rapide de la Fédération internationale, transferts monétaires)



Bonnes pratiques acquises et enseignements tirés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Facteur facilitateur

L'appui fourni par la Fédération internationale à la Croix-Rouge philippine dans les activités de préparation, qui comprenaient l'établissement d'un cadre institutionnel

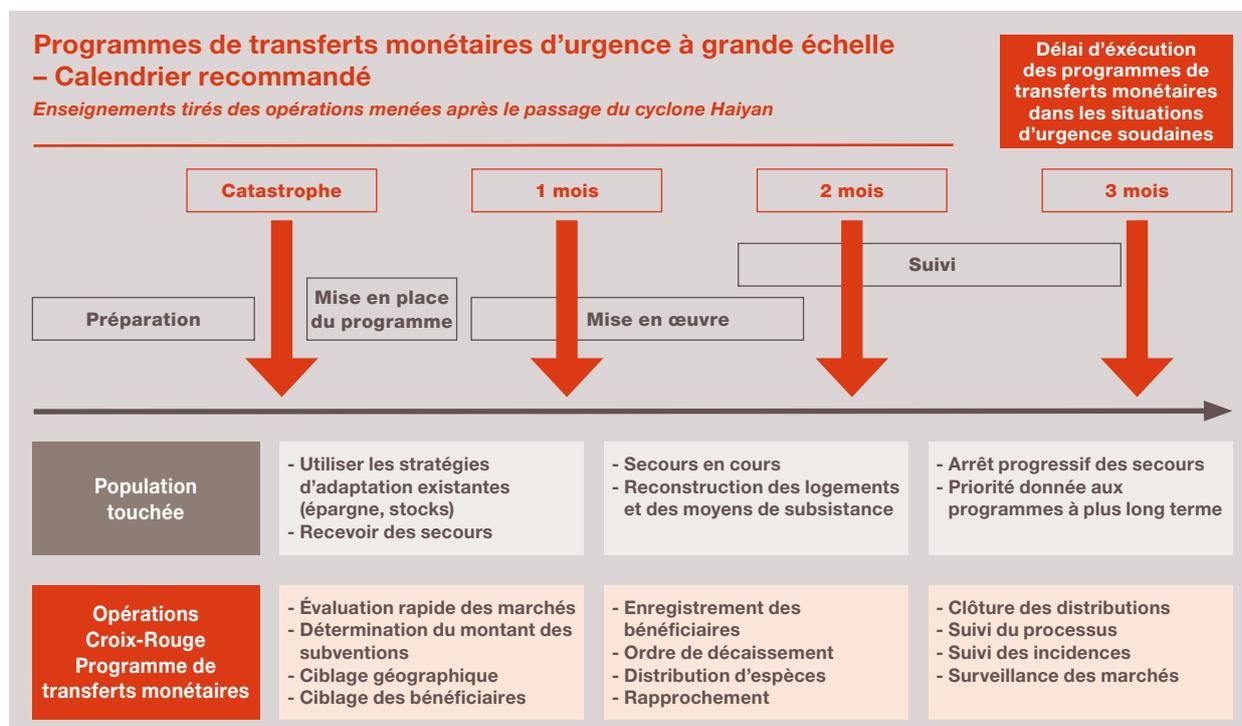
et la préparation interne, a permis de poser des bases solides en vue des opérations liées au cyclone Haiyan. Le déploiement d'équipes mondiales de la Fédération internationale spécialisées dans les transferts monétaires a joué un rôle essentiel dans l'intensification des opérations en apportant un appui très apprécié à la Croix-Rouge philippine, en particulier dans les domaines suivants : conception du programme, planification des distributions, formation au niveau des sections, rapprochement financier et gestion de l'information (y compris les cartes très instructives, qui ont contribué de façon importante à faire plus largement accepter le programme au sein du Mouvement et par les partenaires extérieurs).

Méthodologie

La mise en œuvre de programmes de transferts monétaires à grande échelle dans des situations d'urgence repose sur quatre éléments fondamentaux : sensibilisation, mécanismes de fourniture d'espèces, systèmes et ressources humaines. En ce qui concerne les ressources humaines, il est nécessaire d'être doté d'un délégué finances chargé d'appuyer le lourd processus financier, inhérent à tout programme de transferts monétaires. Toutes les composantes étant en place aux Philippines, les opérations conduites après le passage du cyclone Haiyan restent à ce jour le programme de transferts monétaires le plus important jamais mené par le Mouvement à la suite d'une catastrophe.

Pour garantir la réussite des opérations de transferts monétaires d'urgence, il est indispensable d'assurer une coordination appropriée dans le cadre plus large des interventions de secours. Sur la base des enseignements tirés des opérations consécutives au cyclone Haiyan, un calendrier recommandé type a été défini pour les futurs programmes de transferts monétaires sans condition à grande échelle destinés à répondre aux besoins urgents.

Calendrier d'exécution recommandé pour les programmes de transferts monétaires



Annexe 1. Principales caractéristiques des deux fournisseurs de services financiers qui ont contribué aux opérations menées après le passage du cyclone Haiyan

	LBC	GCash
Type de mécanisme de fourniture d'espèces	Société de transferts de fonds (à l'origine, compagnie de fret) utilisée pendant 10 ans aux Philippines	Société de transferts de fonds (qui fait partie d'un réseau de télécommunication Globe), utilisée au cours des deux ou trois dernières années aux Philippines
Vitesse	<ul style="list-style-type: none"> • Peut prendre du temps pour se relever d'une catastrophe car elle dépend d'Internet et de l'électricité • A besoin d'au moins trois jours ouvrés après réception de l'ordre de décaissement avant de procéder à la distribution 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionne relativement vite après une catastrophe car elle a recours au réseau téléphonique, dont le rétablissement est généralement plus rapide que celui d'Internet • A besoin d'au moins trois jours ouvrés après réception de l'ordre de décaissement avant de procéder à la distribution
Coût	<ul style="list-style-type: none"> • 50 pesos (1 CHF) par bénéficiaire • Les frais sont appliqués à tous les ménages dans le cadre de l'ordre de décaissement 	<ul style="list-style-type: none"> • 75 pesos (1,50 CHF) par bénéficiaire • Les frais sont uniquement appliqués aux ménages ayant bénéficié d'une subvention en espèces
Envergure et marge de manœuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Utilise ses succursales ordinaires, de sorte que les distributions de la Croix-Rouge ont une incidence sur ses clients habituels • Au maximum 500 ménages par jour et par section • En moyenne, six jours pour servir 500 ménages • Offre peu de souplesse, le processus tout entier dépendant du numéro de transaction unique de LBC 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilise un réseau de commerçants qui ont accès à tous les lieux de distribution réservés à la Croix-Rouge • Au maximum 3 300 ménages par jour et par lieu de distribution • En moyenne, une heure pour servir 500 ménages • Offre une grande souplesse car elle utilise les noms des bénéficiaires fournis par l'équipe de la Croix-Rouge
Couverture	<ul style="list-style-type: none"> • Couverture limitée, en particulier dans les zones rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Zone de couverture très large (voir la carte ci-dessus)
Acceptation et groupes vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> • Les succursales sont éloignées du lieu d'habitation de certains ménages (deux heures maximum) et les frais de transport s'élèvent à 100 ou 200 pesos (dans la province d'Antique) • La distribution est effectuée dans l'ordre alphabétique, ce qui complique l'organisation de queues réservées aux groupes vulnérables • La présentation de documents d'identité est requise • Il n'est pas obligatoire de savoir lire et écrire 	<ul style="list-style-type: none"> • Les lieux de distribution sont situés à proximité des ménages (30 minutes en moyenne) et les frais de transport sont réduits à 50 pesos • Des queues spéciales peuvent être organisées pour les groupes vulnérables, car le lieu de distribution est géré par l'équipe de la Croix-Rouge • La présentation de documents d'identité est requise • Il n'est pas obligatoire de savoir lire et écrire

	LBC	GCash
Fiabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Peu fiable, car elle dépend d'une connexion à Internet, et la distribution peut être entravée par des numéros de transaction non valables ou un manque de liquidités 	<ul style="list-style-type: none"> • Très fiable, car elle utilise un système papier, et les commerçants ont toujours le montant total de liquidités requis
Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Très peu de risques pour l'équipe de la Croix-Rouge, sauf en cas d'immixtion des autres clients de LBC • Aucun incident lié à la sécurité n'a été signalé au cours de la mise en œuvre du programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Davantage de risques pour le personnel de la Croix-Rouge, la distribution étant effectuée à l'extérieur • Les principaux risques sont pris par le personnel de GCash qui agit dans un environnement ouvert • Aucun incident lié à la sécurité n'a été signalé au cours de la mise en œuvre du programme
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Utilise le personnel ordinaire de la succursale (1 ou 2 personnes) • LBC effectue un travail de rapprochement à la fin de la journée de distribution 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut assurer la présence de 10 personnes sur le lieu de distribution • La Croix-Rouge effectue le travail de rapprochement à la fin de la journée de distribution
Provinces dans lesquelles le fournisseur a été sollicité pendant les opérations	Antique, Capiz, Ormoc, Iloilo, Cebu-nord	Aklan, Iloilo, Leyte oriental
Nombre total de ménages servis dans le cadre des opérations	19 990 ménages (programme de la Fédération internationale) 7 516 ménages (programme de la Croix-Rouge allemande) Total : 27 506 ménages	25 181 ménages (programme de la Fédération internationale) 3 992 ménages (programme de la Croix-Rouge néerlandaise) Total : 29 173 ménages

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

Neutralité Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités

et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.

Informations complémentaires :

Michael Belaro

Coordonnateur, Transferts monétaires
et moyens de subsistance

Croix-Rouge philippine

michael.belaro@redcross.org.ph

Claire Holman

Administratrice, Transferts monétaires d'urgence
Secrétariat de la Fédération internationale

claire.holman@ifrc.org



www.ifrc.org Sauver des vies, changer les mentalités.