



LES IMPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES DES TRANSFERTS MONÉTAIRES



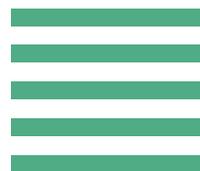
LE GROUPE URD
URGENCE . RÉHABILITATION . DÉVELOPPEMENT

Fondé en 1993, le Groupe URD est un *think-tank* indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques pour l'action humanitaire et la gestion des fragilités. Son expertise pluridisciplinaire, nourrie par des allers-retours permanents sur les terrains de crise et post-crise, lui permet d'appréhender le fonctionnement du secteur dans son ensemble. Attaché à l'échange de connaissances et à l'apprentissage collectif, il accompagne les acteurs de l'aide dans les processus d'amélioration de la qualité de leurs interventions.

NOTE SUR LES AUTRICES

Samantha Brangeon est une experte du Groupe URD spécialisée dans l'environnement. Elle travaille sur les relations entre aide humanitaire et environnement, et en particulier sur les impacts environnementaux des interventions humanitaires. Elle anime également le Réseau Environnement Humanitaire (www.reseauenvironnementhumanitaire.org) qui réunit les organisations désireuses de prendre en compte les enjeux environnementaux dans leurs pratiques et programmes. Elle a réalisé de nombreuses études sur ce sujet.

Valérie Léon est chargée de recherche au Groupe URD, spécialisée sur les questions liées à la migration et à la résilience. De formation généraliste en sciences économiques et politiques, elle a travaillé principalement pour le CICR sur différents terrains de crise et de post-crise (Salvador, Kosovo, Colombie, Éthiopie, Géorgie, Birmanie) en se spécialisant sur les programmes de sécurité économique. Après quelques années de supervision des projets Amérique latine pour Médecins du Monde à Paris, elle a rejoint le Groupe URD en 2012, où elle s'occupe de thèmes transversaux d'analyse, entre urgence et développement.



SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	6
INTRODUCTION	7
1. CADRE DE L'ÉTUDE	8
1.1. OBJECTIFS	8
1.2. MÉTHODOLOGIE	9
1.3. TERMINOLOGIE	10
1.4. TYPOLOGIE DES IMPACTS ÉTUDIÉS	11
2. L'EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES	13
2.1. UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DÈS LA CONCEPTION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES	13
2.1.1. Une dichotomie entre impératif humanitaire et protection de l'environnement	13
2.1.2. La primauté des critères d'efficacité et de choix	14
2.1.3. Le manque d'outillage adapté	15
2.2. L'EFFICACITÉ ENVIRONNEMENTALE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES	16
2.2.1. Intégrer les coûts environnementaux Dans l'analyse de l'efficacité	16
2.3. LES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX LIÉS À L'USAGE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES	19
2.3.1 Une opportunité pour réduire la part de l'aide gaspillée	19
2.3.2. La question des déchets	20
2.3.3. Mitiger les impacts liés à l'usage des Transferts Monétaires	21
3. COMMENT ACCROÎTRE LE POTENTIEL POSITIF DES TRANSFERTS MONÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT ?	25
3.1. ANTICIPER LES RISQUES, COMBINER LES MODALITÉS OPÉRATIONNELLES	25
3.1.1. des approches mixtes pour maîtriser les coûts environnementaux	26
3.1.2. Coupler les Transferts Monétaires à des activités d'adaptation ou de relèvement respectueuses de l'environnement	28
3.2. TRANSFORMER L'APPROCHE CONCEPTUELLE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES	29
3.2.1. La nécessité d'intégrer la protection des ressources naturelles dans les analyses économiques	29
3.2.2. Concevoir des outils de programmation plus verts	29

3.3. TRANSFORMER L'APPROCHE OPÉRATIONNELLE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES	31
3.3.1. la question des conditionnalités environnementales	31
3.3.2. influencer sur les comportements : le levier des coupons	32
3.3.3. développer des partenariats éco-responsables: les relations ong-fournisseurs	33
3.3.4. soutenir le développement d'une offre de produits éco-responsables : un nouveau rôle pour les humanitaires ?	34
CONCLUSION	35
RECOMMANDATIONS ET PISTES DE RÉFLEXION	36
BIBLIOGRAPHIE	38
ANNEXE : LISTE DES ORGANISATIONS INTERROGÉES	39

ACRONYMES

CaLP : Cash Learning and Partnership

CFW : Cash For Work

CWG : Cash Working Group

FAO : Food and Agriculture Organisation

GES : Gaz à effet de serre

HCR : Haut-Commissariat pour les Réfugiés

JEU : Joint Environment Unit (Unité conjointe OCHA/UNEP)

MEB : Minimum Expenditure Basket

NEAT : Nexus Environment Assessment Tool

OIM : Organisation Internationale de la Migration

PAM : Programme Alimentaire Mondial

REH : Réseau Environnement Humanitaire

TM : Transferts monétaires

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Depuis quelques années, les transferts monétaires (TM) sont utilisés de manière exponentielle dans les programmes humanitaires. La priorité qui leur est donnée, conformément à l'un des engagements du *Grand Bargain*, apporte de nombreux avantages, notamment en termes de gains économiques, de stimulation des marchés et de qualité de l'aide. Ceci a été largement documenté par diverses études, et notamment par le CaLP. À leur sujet, certains acteurs avancent également des bénéfices environnementaux, hypothèse reposant principalement sur le fait que si les achats se font localement, l'impact carbone lié au transport des produits distribués est nécessairement réduit pour l'acteur humanitaire. Or, cette relation de cause à effet n'est pas si simple.

Comme toute modalité d'intervention humanitaire, l'utilisation des transferts monétaires peut engendrer des impacts environnementaux, que ceux-ci soient observables localement (déchets, pollutions des sols etc.) ou globalement (émissions de Co2). Dans le cadre des TM, ces impacts sont plus difficilement traçables que ceux des programmes dits « en nature » car ils échappent, dans leur grande majorité, au contrôle des acteurs humanitaires (étant intimement liés aux consommations des bénéficiaires). Malgré cela, ils relèvent tout autant de la responsabilité des acteurs humanitaires qui doivent les anticiper et les réduire.

Par ailleurs, les transferts monétaires présentent un potentiel environnemental aujourd'hui peu exploité : promotion de modes de consommations plus durables, réduction de certaines stratégies de survie négatives pour l'environnement (ex. : coupons pour l'achat de foyers améliorés), etc. En outre, le renforcement des filières locales de produits plus durables et l'accompagnement des fournisseurs/commerçants dans des approches plus vertes (ex. : moins de packaging) constituent d'autres pistes de travail dont les acteurs des transferts monétaires pourraient se saisir.

Enfin, l'intégration des considérations environnementales dans les outils de gestion des transferts monétaires (choix des modalités, sélection des fournisseurs, évaluation des programmes, etc.) constitue une étape importante pour anticiper les risques et maximiser le potentiel environnemental de cette modalité. Les acteurs des transferts monétaires peuvent ainsi s'inspirer des développements récents en cours dans le secteur humanitaire pour verdir leurs politiques et stratégies, et promouvoir la sensibilisation des acteurs des TM sur les questions environnementales.

Principales recommandations à destination des acteurs impliqués dans les transferts monétaires :

- Intégrer les aspects environnementaux dans les analyses préliminaires et les outils d'analyse spécifiques aux TM afin de mieux anticiper les impacts indirects et négatifs sur l'environnement (exemple : analyses de marché et des pratiques d'accès à l'énergie, sélection des prestataires et des fournisseurs, etc.) ;

- Promouvoir des approches complémentaires en matière de TM, en lien avec des interventions basées sur le marché, des services d'assistance technique et/ou de sensibilisation spécifiques (éducation environnementale, pratiques écoresponsables, etc.) ;
- Intégrer les considérations environnementales de manière plus systématique dans les politiques et stratégies TM des acteurs afin d'encourager une analyse environnementale de ces interventions ;
- Sensibiliser les praticiens des TM aux questions environnementales ;
- Renforcer la coordination entre la communauté TM et la communauté EHA (*Environment in Humanitarian action*)¹ et autres initiatives en cours pour verdir l'aide humanitaire.

INTRODUCTION

À l'heure d'une prise de conscience mondiale des enjeux climatiques et environnementaux, il apparaît de plus en plus évident que le sort des vies humaines est intimement lié à l'avenir et à la santé de la planète. Une évidence jusqu'à présent écartée par des acteurs humanitaires soucieux de « sauver des vies » dans des circonstances compliquées et urgentes. C'est pourquoi, dans la conjoncture actuelle, il est temps que ces mêmes acteurs humanitaires réalisent l'ensemble des répercussions (réelles et potentielles) de leur action sur l'environnement, notamment leur empreinte environnementale (mais pas seulement). Une situation qui semble faire écho à celle de la fin des années 1990 lorsque les acteurs humanitaires ont pris conscience de leurs possibles externalités négatives dans les situations de conflit (Soudan, Yougoslavie, Rwanda...).

Depuis une dizaine d'années, les questions environnementales émergent de manière croissante dans les discours et pratiques des organisations humanitaires (Réseau Environnement Humanitaire - REH, travaux de la Joint UNEP/OCHA Environment Unit - JEU, études, etc.). Un certain nombre d'organisations ont développé des politiques environnementales² et s'interrogent sur l'impact de leurs actions³ à travers différents secteurs et contextes. Même s'il semble évident que l'empreinte environnementale de l'aide est inférieure à celle d'autres secteurs (industrie, agriculture, etc.), la prise en compte des enjeux environnementaux est pour les acteurs humanitaires une question de cohérence globale de leur action, d'exemplarité et de responsabilité vis-à-vis du principe de « Ne pas nuire ».

Durant la même période, les transferts monétaires⁴ - versements d'espèces et coupons - ont connu une expansion significative dans le secteur humanitaire, notamment depuis la crise des réfugiés syriens au Moyen-Orient. Entre 2015 et 2020, le volume des transferts monétaires est ainsi passé de 2 à 5,6 milliards, soit 17,9 % de l'assistance

¹ À travers le JEU, le REH, ehaconnect.org

² <https://www.eecentre.org/resources/environmental-mainstreaming-in-humanitarian-interventions/>

³ <https://www.urd.org/fr/publication/rapport-sur-lempreinte-environnementale-de-laide-humanitaire-pour-la-dg-echo-2020/>

<https://www.alnap.org/help-library/no-plan-b-the-importance-of-environmental-considerations-in-humanitarian-contexts>

⁴ Voir glossaire CaLP : <https://www.calpnetwork.org/fr/learning-tools/glossary-of-terms/>

humanitaire internationale⁵. Cette tendance devrait se confirmer dans le futur en raison de l'augmentation de l'écart entre besoins et financements humanitaire. Elle s'explique également par les bénéfices des TM en termes d'efficacité, d'autonomie et de respect de la dignité des personnes affectées par les crises. La modalité TM par défaut est enfin l'un des axes de travail issus des 51 engagements du *Grand Bargain*⁶ de 2015 et son utilisation s'inscrit dans les principes de la localisation de l'aide.

Pour autant, la préoccupation environnementale demeure très peu présente dans les stratégies, discours et approches des transferts monétaires et, à ce jour, les liens entre les TM et leur impact sur l'environnement sont relativement peu explorés⁷.

1. CADRE DE L'ÉTUDE

1.1. OBJECTIFS

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche opérationnelle intitulé « Apprendre et innover face aux crises » visant à l'apprentissage collectif du secteur humanitaire face aux évolutions majeures des contextes de crise. Ce projet est soutenu par l'Agence française de développement (AFD), la Coopération monégasque, la Fondation de France et la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

Cette étude explore les répercussions - réelles et potentielles - des transferts monétaires sur l'environnement naturel. À l'usage des praticiens, elle illustre par divers scénarios comment cette modalité d'intervention crée des opportunités, ou des défis supplémentaires, pour l'environnement. Cette étude visera dans un premier temps à analyser quelques aspects de l'empreinte environnementale des transferts monétaires, et dans un deuxième temps, à comprendre de quelle manière les TM peuvent apporter des éléments de réponses aux défis environnementaux et climatiques. Nous tenterons ainsi d'explorer dans quelle mesure l'absence de prise en compte du potentiel environnemental des TM représente des opportunités manquées pour le secteur.

Enfin, cette étude permettra aux acteurs humanitaires de mieux comprendre les enjeux de ce vaste sujet et de faire des choix plus éclairés, tout en acceptant que les arbitrages entre défis environnementaux (ex. : émissions globales de Co2 vs. pollutions locales des sols) sont complexes et doivent se faire en fonction du type de crise, des contextes (ex. : urbain/rural) et de leurs fragilités. En posant un regard critique et constructif sur les approches

⁵ CaLP (2020), *The State of the World's Cash 2020*.

⁶ <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain/engagements-par-axe-de-travail> Axe de travail 3 : Accroître l'utilisation et la coordination de programmes basés sur des transferts monétaires

⁷ Ceci est moins le cas pour les projets plus « traditionnels » (voir www.urd.org/environnement et www.ehaconnect.org).

opérationnelles en vigueur, l'intention finale de l'étude est de contribuer à la réflexion sur les moyens de réduire l'empreinte environnementale du secteur de l'aide.

1.2. MÉTHODOLOGIE

Selon une idée courante dans le secteur, les transferts monétaires permettent de réduire l'empreinte environnementale des opérations d'aide - par rapport aux distributions en nature -, principalement par la réduction du transport de marchandises et donc d'émissions de Co2. Or, ce potentiel n'est pas vérifié à ce jour et reste à démontrer. En effet, l'exercice de quantification environnementale est complexe : périmètre des coûts ou externalités négatives des programmes à analyser (coûts opérationnels vs. structurels de l'opérateur), prise en compte des effets indirects et imprévus, etc.⁸.

En outre, les TM peuvent répondre à divers objectifs programmatiques et ne se réalisent pas de manière standard : ils sont mis en œuvre grâce à des mécanismes de distribution variés (espèces, coupons, monnaie électronique, par exemple) et se combinent souvent à d'autres formes d'assistance (AGR⁹, éducation et sensibilisation, appui technique, etc.). Tout ceci rend difficile, voire impossible, la comparaison entre différentes modalités d'intervention, notamment parce que ce type d'analyse d'impact nécessiterait théoriquement des analyses contrefactuelles difficilement envisageables en contexte humanitaire. Dès lors, il serait hasardeux de tirer des conclusions d'ordre général quant à l'impact environnemental comparé de programmes poursuivant des objectifs similaires (typiquement TM vs. assistance en nature).

La présente étude visera donc à encourager une approche qui prendrait en compte les questions environnementales dans la gestion des projets TM, cela dans le but plus global d'aider les acteurs à la prise de décision. Elle s'attachera à dresser un panorama des potentiels impacts sur l'environnement (positifs, négatifs « évités » et négatifs) que peuvent induire les TM. Elle se concentrera également sur les effets environnementaux, tout en reconnaissant qu'il serait intéressant de mener une réflexion plus large de développement durable, en y incluant le respect des normes environnementales et sociales (au regard des conditions, de la sûreté au travail et du travail des enfants, par exemple).

Enfin, la collecte de données s'est essentiellement basée sur une revue documentaire (notamment une étude¹⁰ réalisée par *London School of Economics*, l'Unité Conjointe OCHA/UNEP (JEU) et le *Global Shelter Cluster* (GSC) en 2018 - voir encadré 1 ci-dessous) et une série d'entretiens réalisés à distance en raison de la pandémie de COVID-19.

⁸ Le HCR et Arup mènent actuellement une étude quantitative ayant pour objectif de quantifier les impacts carbone (Co2 et équivalent) et environnementaux de certains items distribués dans le cadre des programmes traditionnels et de comparer certaines modalités 'en nature' et 'cash'. Cette étude se concentrera sur des contextes de camps dans trois pays différents et sera publiée en septembre 2020.

⁹ AGR : Activité Génératrice de Revenus.

¹⁰ CTP: *Looking Through an Environmental Lens - Implications and opportunities for Cash Transfer Programming in humanitarian response* (LSE, OCHA, Shelter Cluster, 2018)

Encadré 1 : Points clés de l'étude réalisée par la *London School of Economics*, le JEU et le GSC (2018)

Cette première étude sur le sujet visait à mettre en évidence les différentes implications des transferts monétaires en matière de questions environnementales. Les auteurs alertent sur la nécessité d'adopter un prisme environnemental dans le choix des modalités car les TM peuvent apporter des risques environnementaux additionnels ou, au contraire, offrir des opportunités souvent ignorées. Les TM, souvent plus efficaces que les distributions en nature, permettent aux acteurs de réaliser des économies pouvant les inciter à investir dans des technologies et approches plus vertes. Par ailleurs, l'étude propose aux acteurs humanitaires de mettre en place des garde-fous visant à réduire le risque environnemental engendré par les TM, notamment dans les pays où la gouvernance environnementale est faible. Enfin, elle encourage les acteurs à utiliser les conditionnalités comme opportunités pour protéger l'environnement.

1.3. TERMINOLOGIE

La présente étude s'intéressera principalement à l'usage des TM dans le secteur humanitaire au sens large, c'est-à-dire : des secours d'urgence et d'appui conjoncturel (pendant une période de crise) jusqu'aux contributions en faveur de la reconstruction, du relèvement et de la résilience. De fait, l'analyse intégrera quelques exemples d'interventions en lien avec la mise en place de filets sociaux à l'échelon national. Cette étude ne visera pas à analyser les impacts des programmes basés sur les marchés¹¹ même si des pistes de réflexion seront émises dans ce sens.

Il convient ici de rappeler que les TM sont **une modalité et non un programme** en tant que tel. Ils ne visent pas simplement à distribuer de l'argent à des personnes vulnérables, mais à contribuer à un objectif programmatique plus large, tel que la nutrition, l'éducation, la santé, la sécurité alimentaire, la résilience.... et pourquoi pas protéger, préserver et restaurer l'environnement.

Pour rappel, différents types de **mécanismes de distribution** sont possibles : espèces, coupons, argent électronique, etc.¹², et différents types de TM existent :

- **TM conditionnels** (vs. inconditionnels). Des conditionnalités (ou obligations) sont imposées aux bénéficiaires pour l'obtention de l'assistance monétaire (ex. : participer à une session de sensibilisation ou un travail communautaire, versement d'une tranche additionnelle de TM à condition que le bénéficiaire ait réalisé la première phase d'une construction éco-responsable) ;

¹¹ *Market based programming*

¹² Cf. CaLP (2018), *Glossaire des transferts monétaires*.

- **TM restrictifs** (vs. non restrictifs). Des contraintes sont imposées pour que l'argent distribué soit réservé à certains types d'usage (ex. : achat de matériaux de construction éco-responsables ; échanges de coupons contre une liste préétablie de produits ou certains types de services, notamment éducation et santé).

L'environnement¹³ sera abordé dans une dimension large qui inclut à la fois les éléments physiques (géologie, topographie, sols, ressources en eau et qualité de l'air) et biologiques (faune, flore, biodiversité et écosystèmes, pollution, carbone, etc.). Quant aux impacts environnementaux, ils seront pris en compte quelle que soit leur nature : qu'ils soient d'ordre global ou observés localement (sur les lieux d'intervention des programmes).

1.4. TYPOLOGIE DES IMPACTS ÉTUDIÉS

Les impacts environnementaux des transferts monétaires seront jaugés à deux niveaux :

1. Au niveau de la mise en œuvre opérationnelle des activités de TM (impacts directs et indirects). On parlera d'**empreinte environnementale** de la mise en œuvre ;
2. À un niveau plus macro, on s'intéressera aux **retombées** potentiellement positives ou négatives des TM sur l'environnement (à moyen/long terme). Cet angle d'analyse nous permettra de souligner (dans la Section 3) la contribution potentielle des TM à des finalités plus larges, en lien avec la protection et la préservation de l'environnement.

1. *L'empreinte environnementale (ou coût environnemental) de la mise en œuvre des TM*

Il s'agit des impacts directs et indirects de la mise en œuvre des TM : des activités de diagnostic et de distribution jusqu'aux activités de suivi et à l'usage des TM par les bénéficiaires.

Ces impacts sont de deux ordres :

- ✓ **Lors de la mise en œuvre opérationnelle des TM.** On exclut ici les impacts potentiels en amont de la mise en œuvre (analyses préliminaires lors de la conception de programme, non spécifiques aux TM) et en dehors du champ opérationnel (activités de support). On s'intéressera exclusivement aux coûts opérationnels tout au long de la mise en œuvre, en y incluant les diagnostics initiaux spécifiques (analyses de risques et de marché, des alternatives en matière de conception TM, etc.), les distributions, l'accompagnement des partenaires, le suivi et évaluation, et toute autre activité pouvant compléter les TM (sensibilisation, formation, appui technique...). Ces impacts directs de la mise en œuvre induisent des coûts environnementaux qui sont liés à l'ensemble des moyens déployés, qu'ils soient humains, logistiques (transport et approvisionnement), digitaux, etc. ;
- ✓ Les impacts (secondaires) de la mise en œuvre sont aussi à relier aux actions menées par les bénéficiaires pour accéder aux TM (transport vers les points de distribution, impact des mécanismes de distribution tels

¹³ La somme de toutes les conditions externes affectant la vie, le développement et la survie d'un organisme- US EPA (Environmental Protection Agency) <http://www.epa.gov/>

que la téléphonie mobile, etc.), ainsi qu'à l'usage des TM à travers les comportements d'achat et d'investissement.

2. Les retombées environnementales des TM. Il s'agit :

- ✓ des bénéfices attendus en matière environnementale. Ces retombées positives ne sont pas spécifiques aux activités de TM *stricto sensu*, mais plutôt inscrites dans les finalités du programme, tels que : protection/préservation/restauration du milieu environnemental ou préparation/atténuation/mitigation des risques environnementaux ;
- ✓ ce potentiel de retombées positives des TM devrait idéalement limiter ou compenser les impacts négatifs (*a priori* non intentionnels, non prévus ou non suffisamment anticipés). Par exemple, une surexploitation des ressources naturelles ou une pollution accrue, comme conséquence d'une injection d'espèces dans une région sinistrée.

Les potentielles répercussions d'un programme d'aide sur l'environnement peuvent avoir été pensées et intégrées, ou non. C'est à la fin de l'action (ou après un certain laps de temps) que l'on peut estimer les conséquences (à court, moyen et long terme) de l'action sur l'environnement. Or, s'il est d'usage de réaliser des études d'impact (pré- et post-) dans le secteur de l'aide au développement, ce n'est pas une pratique courante dans le secteur humanitaire. On parle plutôt d'évaluations d'impact, lesquelles sont effectuées après la clôture d'un programme humanitaire et rarement au-delà de six mois.

Si les coûts environnementaux des opérations d'aide relèvent d'une responsabilité dont les organisations humanitaires prennent progressivement conscience (au titre de la réduction de leur empreinte environnementale), l'ensemble des effets potentiels des TM sur l'environnement naturel sont aujourd'hui peu/rarement pris en compte dans le cadre de la programmation. Pourtant, il serait important d'anticiper au mieux ces effets ou externalités environnementales dans le cadre de toute programmation d'aide (y compris les transferts monétaires). C'est en effet à travers des exercices d'anticipation, de suivi et de mesure, et enfin d'évaluation (ex-post) que les acteurs humanitaires pourront minimiser ces impacts négatifs tout en maximisant les opportunités de leurs interventions en faveur de la protection/préservation/restauration des ressources naturelles et des écosystèmes.

Un schéma synthétisant l'approche méthodologique et les grandes lignes de l'analyse est inséré page 23. Il peut être utile pour suivre le fil de la réflexion tout au long de la lecture de la présente étude.

2. L'EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Par empreinte environnementale, on entend ici les coûts environnementaux liés à la mise en œuvre des activités de transferts monétaires, à savoir :

- ✓ les impacts directs liés à la mise en œuvre des opérations,
- ✓ les impacts (secondaires) résultant de l'accès et de l'usage des TM (post-distribution).

2.1. UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DÈS LA CONCEPTION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

À l'heure actuelle, il existe une faible prise en compte des aspects environnementaux - depuis la conception jusqu'aux prises de décisions opérationnelles - dans les programmes humanitaires d'une manière générale, et tout particulièrement en ce qui concerne les transferts monétaires. Ce manque de considération environnementale provient d'une dichotomie ancienne entre impératif humanitaire (« sauver des vies ») et protection environnementale (« sauver l'environnement »), qui semble aujourd'hui dépassée. Ceci explique la primauté des critères d'efficacité et de choix sur celui de la protection environnementale, et l'absence d'outillage adapté pour la conception et la mise en œuvre des TM.

2.1.1. UNE DICHOTOMIE ENTRE IMPÉRATIF HUMANITAIRE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La dichotomie entre l'impératif humanitaire et la protection de l'environnement a été très présente dans les discours humanitaires jusqu'au milieu des années 2010. Depuis, elle s'estompe progressivement avec l'apparition de guides, standards, politiques environnementales et formations à destination des humanitaires. S'agissant des transferts monétaires, cette dichotomie persiste néanmoins et complique la prise en compte des questions environnementales pour cette modalité. Ainsi, le dernier rapport biennuel du CaLP « *The State of the World's Cash* »¹⁴, tout en reconnaissant la gravité des enjeux climatiques et leur incidence sur les besoins humanitaires, ne fait aucune mention des questions d'empreinte environnementale des TM. Pourtant, à l'heure d'une prise de

¹⁴ CaLP (2020) *The State of the World's Cash*, <https://www.calpnetwork.org/publication/the-state-of-the-worlds-cash-2020-full-report/>

conscience mondiale des risques engendrés par le dérèglement climatique sur l'avenir de l'humanité, cette dichotomie semble aujourd'hui dépassée¹⁵.

Ce manque de considération environnementale s'explique aussi par la moindre « visibilité » ou l'identification plus ardue des impacts environnementaux liés aux TM, par rapport à ceux attribuables aux programmes dits « en nature ». Cette difficulté de traçage et de suivi des impacts peut expliquer que les acteurs pensent cette problématique en dehors de leur contrôle, en particulier dans le cas des TM non restrictifs¹⁶ (aussi appelés « à usages multiples », pour lesquels les bénéficiaires sont libres de dépenser sans aucune restriction)¹⁷.

Pour autant, les impacts environnementaux résultant de l'usage ne sont pas directement induits par les TM puisqu'ils reflètent des comportements de consommation et d'investissement qui seraient identiques (ou similaires) en situation normale (hors crise)¹⁸. Un programme de TM ne modifie pas en soi les habitudes de consommation et d'investissement des ménages qui dépendent fortement de normes et d'habitudes culturelles, ainsi que des conditions de marché (disponibilité d'alternatives éco-responsables sur les marchés).

Cela étant, si les TM induisent des impacts – indirects et non intentionnels mais dommageables - sur l'environnement, il apparaît aussi clairement qu'il est de la responsabilité des praticiens de tels programmes, comme pour toute autre intervention d'aide, de mettre en lumière, anticiper et réduire les impacts environnementaux potentiels.

2.1.2. LA PRIMAUTÉ DES CRITÈRES D'EFFICIENCE ET DE CHOIX

Parmi les praticiens des TM¹⁹, la prise de conscience environnementale demeure marginale (ou serait-elle sur le point d'advenir ?). En effet, les avantages des TM en termes de choix pour les bénéficiaires, d'efficacité (ratio coût-bénéficiaire) et de stimulation des marchés locaux prédominent largement sur les considérations environnementales.

Sur les vingt dernières années, les bénéfices des TM ont été largement documentés : efficacité, rapidité de la réponse, respect du libre choix et de la dignité des personnes, degré d'acceptation par les bénéficiaires, etc. Ces arguments ont servi à la promotion de leur utilisation croissante (excepté dans certains contextes où ils restent moins appropriés que d'autres modalités), en particulier en ce qui concerne la part des TM délivrés sans restriction²⁰.

¹⁵ Groupe URD (2020), *Le secteur de l'aide face aux enjeux climatiques, à la multiplication des crises et aux risques d'effondrement. Humanitaires en Mouvement, Numéro 21.*

¹⁶ Cf. Terminologie, Section 1.3.

¹⁷ Une organisation a plus de visibilité sur l'empreinte carbone d'un produit d'assistance distribué lorsqu'elle l'a acheté directement aux fournisseurs à travers son service logistique (processus d'achat et d'approvisionnement). Dans le cas des TM, l'organisation n'a pas toute la visibilité sur la manière dont l'argent est dépensé par les bénéficiaires, donc sur les éventuelles conséquences environnementales de leurs dépenses (ex. : achat de denrées alimentaires produits de manière non durable, déchets liés au packaging des produits achetés, durabilité des produits achetés etc.). Cf. section 3.1.1.

¹⁸ Selon une récente étude de ODI, les flux financiers humanitaires représentent un faible part (5%) des flux financiers globaux <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9731.pdf>

¹⁹ Acteurs humanitaires, de développement et les gouvernements à travers les programmes de filets sociaux.

²⁰ Selon le CaLP, les transferts non restrictifs représenteraient à peu près les trois-quarts de l'ensemble des TM en 2019. Cf. CaLP, *The State of the World's Cash 2020.*

Pourtant, au même titre que la survie des individus, leur liberté de choix et la résilience de leurs économies locales, les critères environnementaux devraient être inclus dans les analyses menées au cours de la conception et de la mise en œuvre opérationnelle des TM, comme cela commence à être le cas pour les programmes « en nature ».

2.1.3. LE MANQUE D'OUTILLAGE ADAPTÉ

Pour les raisons citées précédemment, les outils d'aide à la prise de décision, les analyses de marché préalables au lancement d'un TM, les stratégies et plans d'action des *Cash Working Groups*²¹ (ex. : Colombie, Bangladesh) ou encore les guides et outils développés par le CaLP²², etc., intègrent encore peu les questions d'empreinte environnementale générée par cette modalité. Pourtant, ces outils permettraient une meilleure appréhension des enjeux et des opportunités environnementales. Parmi les outils et approches qui devraient être consolidés, on peut citer les analyses de marché, de pratiques d'accès à l'énergie et de prestataires de service (pour les TM). Des pistes d'amélioration sont évoquées plus loin (voir Section 3.2.2.).

Comme le démontre l'expérience du secteur Abris, l'existence d'externalités négatives ne remet pas en cause la modalité TM elle-même, mais souligne l'importance de mener des analyses spécifiques (selon le secteur ou la finalité de l'intervention) qui ont pour but d'anticiper et de mitiger les potentiels impacts négatifs sur l'environnement.

Encadré 2 : La prise de conscience des externalités négatives sur l'environnement – le secteur Abris

Ces dernières années, le secteur Abris a particulièrement pris conscience des impacts négatifs de ses actions, notamment lors de vastes programmes de reconstruction²³, et ceci pour plusieurs raisons : provenance des matériaux, approvisionnement non durable du sable, du bois, etc. La pression additionnelle exercée sur les ressources en bois a parfois exacerbé la déforestation dans des zones sinistrées et aux alentours. Cela a été observé à plusieurs reprises sur des programmes de reconstruction utilisant la modalité *cash*, par exemple au Malawi, au Sri Lanka, en Indonésie et en Haïti. Le Global Shelter Cluster a par conséquent développé une *checklist* visant à aider les acteurs du secteur Abris à choisir entre différentes modalités selon un prisme environnemental²⁴. Ainsi, en 2019 au Mozambique, Catholic Relief Services (CRS) a estimé que les distributions d'espèces pouvaient avoir davantage d'impacts environnementaux négatifs que l'approvisionnement en nature (en l'occurrence, en bois). Ces exemples démontrent la nécessité de diagnostics « environnementaux » spécifiques sur les modes de construction et de consommation locaux, ceci afin d'anticiper au mieux les effets indirects et collatéraux d'une incitation à reconstruire rapidement (ce qui est rendue possible par la modalité TM).

²¹ Voir la liste des *Cash Working Group* sur le site du CaLP : <https://www.calpnetwork.org/community/>

²² À noter en revanche un intérêt naissant pour les questions environnementales et climatiques au sein du CaLP.

²³ Notamment grâce à la création de la communauté de pratiques « environnement » au sein du Cluster <https://www.sheltercluster.org/community-practice/environment-community-practice/documents>

²⁴ Looking Through an Environmental Lens, case study: the shelter cluster: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cashenvironment.gsc_brief.pdf

Alors qu'un certain nombre d'outils²⁵ existent pour améliorer la prise en compte des questions environnementales dans l'action humanitaire, on trouve aujourd'hui relativement peu d'outils et de guides opérationnels pour identifier les implications environnementales spécifiques des TM. Par ailleurs, les outils d'analyse environnementale pour les programmes humanitaires n'abordent que très peu les TM, et sont par ailleurs peu connus et rarement utilisés par les praticiens des programmes qui recourent à cette modalité. Récemment développé par le JEU, le NEAT+²⁶ est un exemple d'outil élaboré pour aider les praticiens à identifier les risques environnementaux associés à leur contexte d'intervention ainsi qu'aux activités par secteurs (abris, eau/assainissement, sécurité alimentaire et moyens d'existence). Le NEAT+ est de plus en plus utilisé par le secteur humanitaire et permet d'identifier des clés pour réduire les risques de leurs actions. Néanmoins, il n'aborde pas clairement la question du choix des modalités d'intervention (TM vs. en nature)²⁷ et ne permet pas d'identifier des garde-fous environnementaux pour les programmes TM.

2.2. L'EFFICIENCE ENVIRONNEMENTALE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

2.2.1. INTÉGRER LES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX DANS L'ANALYSE DE L'EFFICIENCE

Comme vu précédemment, l'un des arguments couramment utilisé en faveur des TM est celui de leur efficacité, lequel expliquerait en partie le recours croissant à cette modalité²⁸. Cependant, les coûts environnementaux n'entrent pas dans le calcul de ces ratios d'efficacité, en particulier l'empreinte carbone des TM²⁹.

Il est ici utile de rappeler que la transition de l'aide vers les TM est notamment issue d'une volonté du système humanitaire de faire circuler des espèces dans les économies locales, ainsi que de réduire le gaspillage de produits non consommés au Nord comme au Sud (en coupant la subvention aux producteurs des pays donateurs). Ainsi, les TM sont perçus comme un moyen de réduire l'empreinte carbone des opérations d'assistance (et par voie de conséquence, d'accroître leur efficacité), et ce pour plusieurs raisons : moindre dépendance aux chaînes d'approvisionnement internationales ou régionales³⁰, réduction des intermédiaires le long de la chaîne d'approvisionnement (transporteurs, distributeurs, revendeurs, etc.), moindres consommations énergétiques liées au stockage, etc.

²⁵ *Green Recovery and Reconstruction Toolkit, the Environmental Marker (JEU 2012), Environmental Assessment resource pack (Tearfund 2009), NEAT+ (JEU 2020)*

²⁶ *NEAT+: Nexus Environmental Assessment Tool*

²⁷ *À l'heure de la rédaction du présent rapport, une version du NEAT+ était en cours de réflexion sur les questions de transferts monétaires.*

²⁸ *The State of the World's Cash 2020: <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/SOWC2020-Full-Report-1.pdf>*

²⁹ *L'empreinte carbone d'une activité humaine est une mesure des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique, c'est-à-dire qui peuvent lui être imputées. Elle dépend des facteurs d'émission des intrants liés à cette activité et en particulier des facteurs d'émission associés aux sources d'énergie utilisées.*

³⁰ *Voir encadré ci-dessous.*

Pour s'intégrer dans un paradigme respectueux de l'environnement, la notion d'efficacité devrait prendre en compte les coûts environnementaux - ne serait-ce que l'empreinte carbone des moyens déployés et des produits impliqués. Or, les opérateurs ont beaucoup de mal à estimer l'impact carbone des TM, donc la réelle diminution globale permise par la transition vers les TM.

Encadré 3 : L'extrême difficulté pour jauger de l'impact carbone des transferts monétaires

Anticiper et évaluer l'empreinte carbone des TM pose aux acteurs humanitaires diverses questions pour lesquelles ils ont peu de visibilité :

- Au sujet des comportements des bénéficiaires des transferts monétaires (consommation, remboursement de dettes, investissement productif...) :

En ce sens, les impacts négatifs liés à l'usage des TM (post-distribution) constituent un transfert du « risque environnemental » des organisations humanitaires vers les bénéficiaires. Les TM à usages multiples et non restrictifs pour lesquels un suivi post-distribution des dépenses des ménages est requis présentent une difficulté particulière pour évaluer leurs potentiels impacts. Dans ce cas, les mécanismes de versements électroniques peuvent faciliter le suivi et la traçabilité des dépenses. Cependant, il faudra veiller à ce que ce bénéfice technologique d'une telle modalité ne prime pas sur l'accès aux bénéficiaires les plus vulnérables. En effet, ces derniers ne peuvent pas forcément maintenir en état de fonctionnement leur équipement ou leur connexion Internet et/ou résident dans des zones non couvertes (par exemple, au Mali).

- Au sujet de la/des provenance/s des produits et services que les bénéficiaires vont acquérir sur les marchés³¹: comment ont-ils été fabriqués et traités le long de la chaîne de production (usage de pesticides, de produits chimiques, de plastique...)?

Quantifier et comparer les impacts carbone de produits acheminés par les organisations humanitaires ou bien achetés localement par les bénéficiaires s'avère particulièrement complexe. Cela nécessiterait en effet des analyses de cycle de vie³² pour chaque type de produits distribués dans un contexte d'intervention donné. Cette méthode permettrait notamment d'établir un bilan carbone allant de la production à l'acheminement jusqu'à la distribution et l'usage des produits (optique de durabilité). En définitive, il est donc extrêmement compliqué de conclure sur l'impact carbone des TM, et de le comparer aux programmes en nature.

En outre, divers aspects doivent être analysés conjointement - en matière de transport, de filières économiques et de moyens digitaux -, ceci afin de s'assurer que les TM représentent vraiment une modalité d'aide efficace. Ainsi, il est courant de penser que les TM réduisent les émissions de gaz à effet de serre car ils réalisent des économies de transport par rapport aux distributions (physiques) requises pour les opérations en nature. Rappelons

³¹ Vidéo *The Supply Chain in Cash and Voucher Programmes*, Logistics Cluster, 2014.

³² Une approche cycle de vie analyse les impacts environnementaux liés à un produit en prenant en compte toutes les étapes du « berceau à la tombe » : extraction des matières premières énergétiques et non énergétiques nécessaires à la fabrication du produit, distribution, utilisation, collecte et élimination vers les filières de fin de vie ainsi que toutes les phases de transport. Cette approche est normalisée à travers la norme ISO 14040. Cf. <https://www.ademe.fr/expertises/consommer-autrement/passer-a-l'action/dossier/lanalyse-cycle-vie/quest-lacv>

néanmoins que les TM peuvent susciter une série de distributions ponctuelles³³ et de déplacements réguliers des bénéficiaires pour y accéder (de manière similaire aux distributions en nature), qu'ils nécessitent aussi de nombreuses opérations de ciblage et de suivi post-distribution (y compris le suivi auprès des fournisseurs) et qu'ils ont eu une forte tendance à multiplier le déploiement d'experts et de formateurs (en raison du caractère nouveau de la modalité dans le secteur)³⁴.

Les économies liées au transport sont également associées aux produits reçus *in fine* par les bénéficiaires des TM, soit parce qu'ils sont issus de filières d'approvisionnement locales, soit parce que l'on considère que le système économique global est « mieux organisé » ou plus efficace que la chaîne d'approvisionnement humanitaire. Ces effets comparatifs restent néanmoins à démontrer.

Par ailleurs, le transport ne représente qu'une faible part de l'empreinte carbone d'un produit par rapport à celle liée à la production. Concernant les produits alimentaires par exemple, une étude montre que l'impact carbone le plus significatif se fait lors de la production (modifications de la biomasse liée à la déforestation, émissions méthanes liées aux fertilisants, etc.), loin devant celui du transport, du stockage et du packaging³⁵. La question se déplace alors vers l'empreinte carbone des filières de production (voir Encadré 4 ci-dessous), de même que celle des nouvelles technologies.

Les TM nécessitent un usage important des nouvelles technologies pour l'enregistrement des bénéficiaires, le transfert d'argent, etc., certains programmes étant par ailleurs entièrement digitalisés. Alors que l'empreinte carbone du numérique au niveau planétaire représente actuellement 4 % des émissions de GES mondiales³⁶, l'empreinte carbone spécifique des transferts digitaux (consommation énergétique liée aux transferts, au stockage des données dans les serveurs, etc.) est encore une fois complexe à quantifier. Les TM induisent une consommation importante par les praticiens d'appareils connectés (tablettes, téléphones, caméras pour scanner l'iris des bénéficiaires³⁷, etc.), ce qui constitue la majorité des défis environnementaux posés par le numérique. En effet, au niveau planétaire, la fabrication des équipements informatiques représente entre 30 et 76 % des impacts environnementaux alors que leur consommation électrique représente entre 1 et 29 %³⁸. La consommation énergétique liée à l'usage des TM - basés sur des réseaux digitalisés déjà existants - est donc marginale par rapport aux impacts environnementaux liés à la fabrication des équipements et à l'utilisation de matériaux (époussetage des minéraux, pression sur la ressource en eau douce, pollution des sols), sans parler des conditions de travail des ouvriers (faible rémunération, exploitation). L'enjeu principal consiste ici à optimiser l'utilisation des appareils (et leur fabrication). Ceci appelle par conséquent à plus de sobriété numérique quant à l'utilisation des appareils (ex. : prolongement de leur durée de vie, achat d'appareils reconditionnés, etc.).

³³ *Distributions d'espèces ou de coupons, souvent déléguées à des intermédiaires commerciaux ou financiers présents localement.*

³⁴ *La crise actuelle liée au COVID-19 tend d'ailleurs à démontrer que les TM continuent de s'accroître et de s'améliorer même en l'absence des experts internationaux sur les terrains. Cet aspect lié à l'agenda de la localisation de l'aide tend à démontrer qu'il est important de lier davantage les TM aux systèmes nationaux (filets sociaux, protection sociale) et de renforcer les acteurs locaux impliqués car cela aurait un impact positif en matière environnementale.*

³⁵ <https://ourworldindata.org/food-choice-vs-eating-local>

³⁶ <https://www.greenit.fr/2020/10/06/4-des-emissions-de-ges/>

³⁷ <https://news.un.org/fr/story/2016/10/345322-jordanie-le-pam-utilise-le-scan-de-liris-pour-fournir-de-laide-aux-refugies>

³⁸ <https://www.greenit.fr/2019/10/22/12982/>

Encadré 4 : Les transferts monétaires, stimulateurs des productions locales ?

Selon un représentant d'un bailleur de fonds à Nairobi interrogé dans le cadre d'une étude sur l'empreinte environnementale de l'aide : « D'une manière générale, les produits alimentaires que l'on trouve sur les marchés sont souvent produits localement, sauf dans des contextes comme la Somalie où une grande partie des commodités sont importées. Les TM permettent donc de réduire de manière significative l'empreinte carbone des programmes alimentaires qui distribuent des denrées souvent achetées aux USA et dont les modes de production ne sont pas forcément durables ».

Toutefois, l'argument selon lequel les TM stimulent les filières locales de production et de distribution ne se vérifie pas dans tous les contextes. En Afrique de l'Ouest, beaucoup d'économies dépendent de produits alimentaires importés, et les marchés sont sensibles aux variations de prix internationaux, à la disponibilité, etc. Au Mali par exemple (avant la période COVID-19), une grande partie des produits disponibles sur les marchés locaux étaient importés et à moindre coût (par exemple, le riz), produits qui répondent également aux préférences des bénéficiaires. Ainsi, de manière indirecte, les transferts monétaires permettent, dans certains cas, l'achat de produits importés ayant un impact carbone non négligeable (entretien avec le Cash Working Group, Mali).

Enfin, il peut exister des obstacles structurels au niveau des conditions et du fonctionnement des marchés locaux, obstacles qui empêchent les TM de stimuler véritablement les filières locales (prix, préférences des consommateurs...). C'est pourquoi l'une des voies pour réduire l'empreinte environnementale des TM est à rechercher du côté d'approches spécifiques, appelées « basées sur les marchés », qui visent à renforcer les filières de production, stockage et distribution des produits locaux (voir section 3).

2.3. LES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX LIÉS À L'USAGE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

2.3.1 UNE OPPORTUNITÉ POUR RÉDUIRE LA PART DE L'AIDE GASPILLÉE

En réduisant le gaspillage de l'assistance distribuée, les transferts monétaires présentent une opportunité de réduire l'empreinte environnementale des biens d'assistance qui peuvent se révéler « non nécessaires ». Il est en effet reconnu, y compris par les bailleurs de fonds, qu'une part de l'aide humanitaire donnée en nature ne répond pas aux besoins les plus pressants des personnes affectées par des crises et est par conséquent revendue sur les marchés ou inutilisée. La DG ECHO reconnaît ainsi : « Outre les coûts d'expédition, de stockage et l'empreinte écologique, une partie des dons en nature est inévitablement gaspillée ou revendue par les bénéficiaires, généralement à moindre coût, ce qui les pénalise gravement »³⁹.

³⁹ DG ECHO, « 10 common Principles for Multi-Purpose Cash-Based Assistance to Respond to Humanitarian Needs », mars 2015, p. 9.

Diagnostics erronés, pression pour agir vite, manque de coordination entre acteurs... : les programmes humanitaires ne sont pas toujours efficaces et les exemples sont nombreux (abris non occupés ou revendus en Haïti, latrines inutilisées dans le camp de Dadaab⁴⁰, etc.). Une étude réalisée par Humanitarian Voice Index⁴¹ a montré que les TM permettraient de mieux répondre aux besoins des personnes affectées par les crises que les programmes en nature. À Cox's Bazar par exemple, 57% des réfugiées rohingyas interrogés revendraient sur le marché les produits qu'ils avaient reçus, ce qui génère des pertes considérables. Parce que les TM non restrictifs sont utilisés par les bénéficiaires comme ils le souhaitent, cette modalité peut permettre au secteur de réduire le gaspillage de l'aide et, donc, les ressources utilisées pour produire, transporter et distribuer cette aide humanitaire qui s'est avérée « non nécessaire ». Par ailleurs, une étude multi-pays de Transparency International montre que les TM peuvent réduire les risques de détournement de l'aide humanitaire, être plus efficaces et faire l'objet de moins de gaspillage : « *Les agences qui reçoivent des dons en nature ont moins de contrôle sur les quantités et la qualité des produits, rendant plus difficile la traçabilité des biens reçus et créant des risques additionnels... Les dons en nature peuvent s'avérer culturellement ou économiquement non adaptés dans le cadre de l'urgence en question, entraînant leur mauvais usage ou leur vente. Les articles peuvent être troqués, échangés ou vendus par des membres du personnel, des partenaires ou des bénéficiaires* »⁴².

Enfin, la réduction du gaspillage renforce les arguments d'efficacité et de pertinence des TM (voir section 2.3.1.). Il en découle de plus un impact positif en termes d'empreinte environnementale qui n'est probablement pas négligeable au regard de l'ensemble des flux de l'aide (dont l'aide en nature).

2.3.2. LA QUESTION DES DÉCHETS

À l'instar des autres thématiques environnementales, la question des déchets est complexe et son analyse apporte des éclairages contradictoires. D'une part, le recours aux TM peut permettre de réduire la quantité de déchets générés par les acteurs humanitaires : pas d'emballages plastique et carton liés aux distributions de biens, pas de risque de créer des déchets de biens non utilisés ou non réparés par manque d'expertise locale, risque moindre d'importer des produits dont les matériaux ou l'emballage ne sont pas recyclables sur place, etc.

Néanmoins, cela ne signifie pas nécessairement que la quantité et/ou le volume de déchets générés dans l'absolu est réduite (uniquement celle directement générée par les acteurs humanitaires), car ces derniers ont peu de visibilité sur la quantité de déchets générés par les achats des bénéficiaires de TM (sachets plastiques notamment). Par ailleurs, de nombreux exemples témoignent d'une évolution importante du secteur de l'aide sur la question des déchets générés dans les réponses humanitaires : politique d'interdiction du plastique à usage unique par le Global Cluster Shelter⁴³, modification du packaging utilisé par le PAM pour que les cartons soient moins lourds,

⁴⁰ *Camp de réfugiés de Dadaab 2019 : 10 000 dalles de latrines construites et laissées inutilisées en raison d'une mauvaise planification, ce qui représente un gaspillage de 60 000 USD (Groupe URD, Empreinte environnementale de l'aide financée par la DG ECHO, 2020)*

⁴¹ *Humanitarian Voice Index « Changing Perspective What Recipients Think of CVA » 2019 <https://humanitarianvoiceindex.org/policy-briefs/2019/12/04/changing-the-perspective-what-recipients-think-of-cash-and-voucher-assistance>*

⁴² https://images.transparencycdn.org/images/2010_HandbookHumanitarianOperations_FR.pdf « Prévenir la corruption dans le cadre d'opérations humanitaires Manuel de Bonnes Pratiques », Transparency International.

⁴³ <https://www.sheltercluster.org/global-strategic-advisory-group/documents/gsc-statement-reduction-single-use-plastics>

moins nocifs et plus facilement recyclables⁴⁴, travail autour des emballages du *Plumpy'Nut* par Nutriset⁴⁵, etc. En ce sens, la modalité en nature peut dans certains cas permettre à l'acteur humanitaire de maîtriser la quantité de déchets générés par ses programmes (voir section 3.1.1.).

2.3.3. MITIGER LES IMPACTS LIÉS À L'USAGE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Les besoins énergétiques (pour cuire la nourriture, faire bouillir l'eau pour la rendre potable, se chauffer, s'éclairer, etc.) représentent des coûts (financiers ou environnementaux) récurrents pour les ménages qui doivent être pris en compte dans les réponses humanitaires⁴⁶. Le panier de dépenses minimum (ou *MEB* en anglais) est un outil qui permet de contribuer au calcul du montant des transferts non restrictifs à usages multiples qui, contrairement aux TM sectoriels, encouragent la prise de décision libre des ménages sur leurs dépenses. Reconnaître les besoins énergétiques (et dépenses quand ces besoins ne sont pas prélevés dans la nature) à travers leur prise en compte dans le MEB peut limiter le recours à des pratiques nocives pour l'environnement (par exemple, couper des arbres ou des arbustes), particulièrement dans les contextes de déplacement même si ceci ne peut pas le garantir.

Encadré 5 : L'intégration des dépenses énergétiques dans le panier de dépenses (MEB)

Ces dernières années, de plus en plus d'acteurs impliqués dans les TM se basent sur des paniers de dépenses minimum⁴⁷ (et non sur le seul panier alimentaire, y compris le PAM) pour fixer le montant de leurs transferts monétaires. Selon le CaLP, les besoins essentiels sont définis comme « *des biens, des services publics, des services ou des ressources essentiels dont les ménages ont besoin sur une base régulière ou saisonnière pour assurer leur survie à long terme et un niveau de vie minimum, sans recourir à des mécanismes d'adaptation négatifs ou compromettre leur santé, leur dignité et leurs moyens de subsistance essentiels* »⁴⁸.

Dans la réalité, la majorité des MEB n'intègrent pas les besoins d'énergie et, si tel est le cas, ils sont plutôt basés sur les besoins et dépenses actuels des ménages, sans que les TM aient vocation à les modifier en faveur de pratiques plus écoresponsables. C'est sans doute ce point qu'il faudrait corriger. La prise en compte des dépenses énergétiques dans les MEB s'avère toutefois complexe en raison notamment de la fluctuation des besoins des ménages (été/hiver par exemple)⁴⁹.

Sur un programme de filet social au Pakistan, Nawaz et Iqbal montrent que les transferts monétaires accroissent l'utilisation des combustibles modernes (électricité et gaz) mais augmentent également la part des combustibles

⁴⁴ <https://insight.wfp.org/rethinking-packaging-reducing-waste-43be4a82eeff>

⁴⁵ <https://www.nutriset.fr/en/nutrition-stimulation-duo-gagnant>

⁴⁶ Cash Cap & Norcap "Minimum Expenditure Basket Harmonization Guidance- Cash Based Interventions National Technical Working Group Refugee Response, Uganda", 2019.

⁴⁷ Le panier de la ménagère, basé sur la notion de dépenses essentielles, recouvre l'intégralité des dépenses du ménage, ce qui inclut les dépenses alimentaires, énergétiques mais aussi l'éducation, les dettes, la santé, etc.

⁴⁸ CaLP (2019), *Minimum Expenditure Basket Decision Making Tools*.

⁴⁹ Webinaire CaLP : *Including energy needs in your MEB calculation* (<https://www.calpnetwork.org/fr/event/webinar-series-on-the-minimum-expenditure-basket/>).

dans les dépenses des ménages (y compris le bois, le charbon, le kérosène, etc.). Ils concluent que « [...] l'expansion du programme de transferts d'argent liquide [nécessite] un investissement raisonnable dans le secteur de l'énergie pour assurer un approvisionnement ininterrompu en combustibles modernes »⁵⁰.

Pour que les TM stimulent la consommation de sources d'énergie relativement plus propres (gaz) ou durables (hydroélectricité, solaire, éolien...), encore faut-il qu'elles soient disponibles sur les marchés et que les bénéficiaires n'aient pas d'autres dépenses prioritaires à privilégier (par exemple, des dettes à honorer au risque de s'exposer à des risques de sécurité). Opérationnellement, cela ouvre la possibilité d'extraire les besoins en énergie des MEB pour les couvrir en nature en fournissant directement aux ménages un accès à des énergies plus propres (comme des lampes solaires par exemple).

Par ailleurs, l'inclusion des dépenses énergétiques au sein du MEB ne suffit pas à limiter les potentiels impacts négatifs de la consommation énergétique des ménages (stimulée par les TM) sur l'environnement. De plus, inclure dans le MEB l'accès à des sources d'énergie plus propres (mais plus chères) n'est pas toujours réaliste quand les gens ont accès à une source d'énergie disponible gratuitement dans l'environnement (par exemple, le bois de chauffe en zone rurale)⁵¹. C'est ainsi l'une des raisons pour lesquelles les dépenses d'énergie sont rarement incluses de manière systématique dans les MEB. Il s'agit donc de réfléchir à des alternatives (en nature ou sous forme de coupons), à condition qu'elles existent réellement sur les marchés locaux et que l'approvisionnement en nature (via l'importation) ne soit pas plus coûteux pour l'environnement. Ceci plaide en faveur de la mise au point (dans certains cas de figure bien définis) de conditions et/ou restrictions en matière de TM, comme analysé plus loin (voir section 3.3.1.).

En conclusion de cette deuxième partie, il est donc extrêmement compliqué de comparer le coût environnemental des différentes modalités d'aide, mais aussi les différents mécanismes de TM, tout comme il s'avère difficile de déduire de cette situation que d'autres modalités limiteraient ou compenseraient effectivement l'impact environnemental des TM.

Comme tout type d'intervention avec des effets ambivalents et complexes à anticiper, les TM présentent des impacts potentiellement négatifs sur l'environnement. Pour les limiter, les TM doivent s'intégrer dans une logique d'intervention qui dépasse la seule finalité du relèvement économique et se soucie de son impact sur l'environnement. Pour cela, il est nécessaire - comme on le verra dans la Section 3 - de coupler les TM avec d'autres types d'activités, telles que : distributions en nature, sensibilisation à l'environnement et à la consommation éco-responsable, développement d'une offre éco-responsable, etc.

⁵⁰ S. Nawaz & N. Iqbal (2020), "The impact of unconditional cash transfer on fuel choices among ultra-poor in Pakistan: Quasi-experimental evidence from the Benazir Income Support Program", *Energy Policy*, Volume 142, July 2020.

⁵¹ Cash Cap & Norcap "Minimum Expenditure Basket Harmonization Guidance- Cash Based Interventions National Technical Working Group Refugee Response, Uganda" 2019.

Économiquement, cette logique peut se formuler ainsi :

- ✓ Dans la mesure où une offre de produits durables est disponible sur le marché, alors les TM peuvent venir en soutien à une consommation éco-responsable, soit à travers des restrictions (coupons pour favoriser l'achat d'énergies plus propres), soit à travers des activités de sensibilisation à l'environnement (dans le cas de TM non restrictifs où les bénéficiaires choisissent leurs priorités de consommation) ;
- ✓ Si une telle offre est indisponible ou disponible en quantité insuffisante, alors les TM doivent se soucier du volet offre, éventuellement en soutenant de manière parallèle le développement d'une offre soutenable (production ou acheminement d'énergies propres) qui permettra de limiter les potentiels effets négatifs de la consommation des ménages, stimulée par les TM. Ainsi, l'impact potentiellement négatif des TM (ex. : achat de bois de chauffe) peut dans certains contextes être contrecarré par une opération en nature à condition que l'approvisionnement soit jugé plus durable et moins coûteux pour l'environnement (ex. : fourniture de panneaux ou de fours solaires).

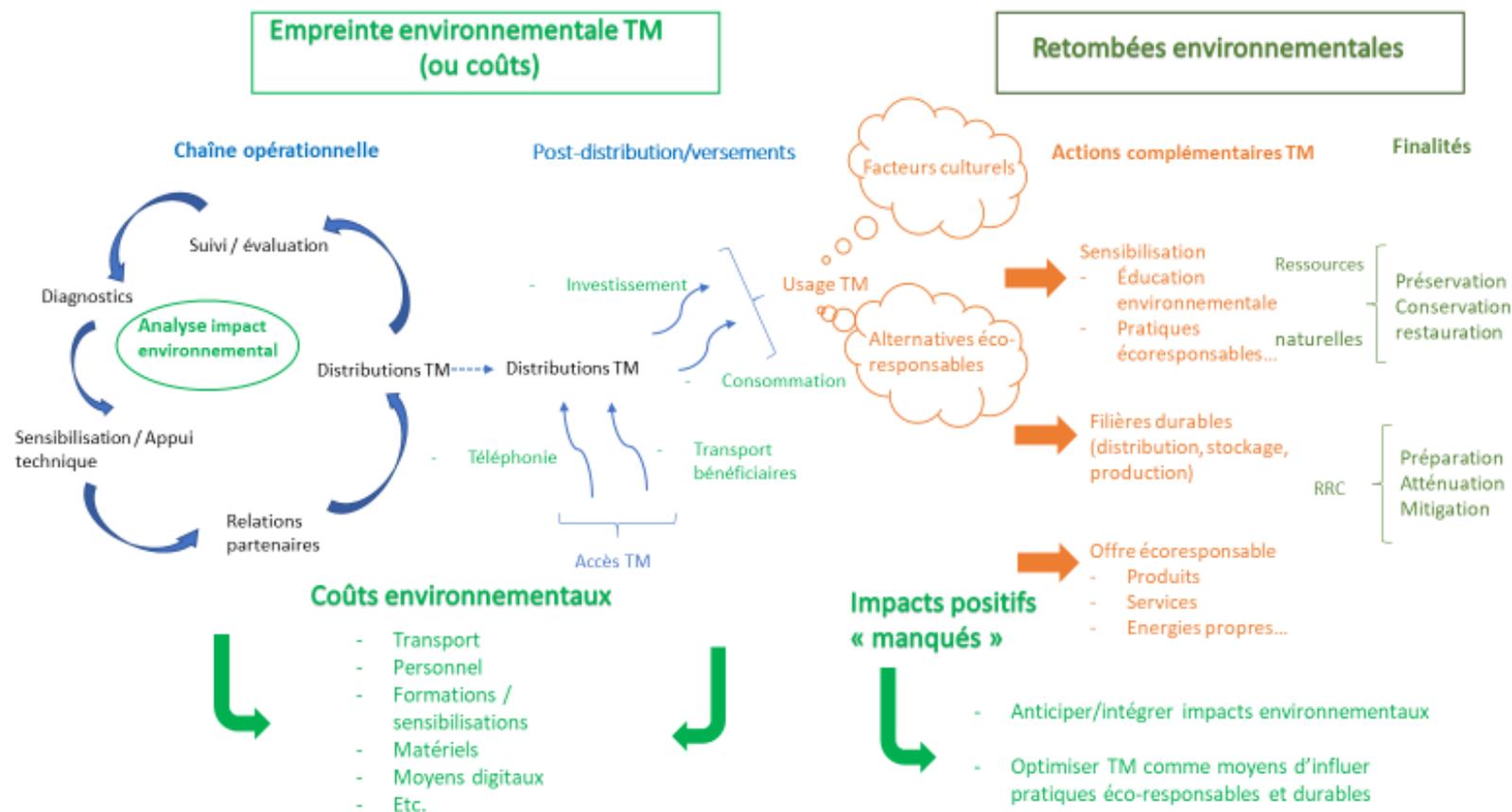


SCHÉMA 1 : SYNTHÈSE DE LA MÉTHODOLOGIE ET DE LA RÉFLEXION ADOPTÉES POUR L'ÉTUDE

3. COMMENT ACCROÎTRE LE POTENTIEL POSITIF DES TRANSFERTS MONÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT ?

Comme observé dans la deuxième partie, les TM ont des effets ambivalents sur l'environnement tout au long de leur cycle de vie (depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre et le suivi de leurs impacts). Ces impacts environnementaux varient en fonction des contextes, des dynamiques de marché et des comportements des usagers. Or, si l'on se place sous l'angle de la finalité programmatique des TM, cela donne à réfléchir sur le potentiel des TM pour ce qui est d'influer positivement ou négativement sur l'environnement, c'est-à-dire sur la protection des ressources naturelles, avec une optique de préservation et/ou de conservation⁵², dans les contextes où les TM sont utilisés ou plus globalement.

Conscients que les TM comporte des risques environnementaux, les opérateurs devront s'interroger et clarifier les finalités de cette modalité, idéalement en essayant de générer des retombées positives sur l'environnement. Les TM doivent viser une certaine compensation de leurs propres impacts environnementaux (comme déjà analysé dans la deuxième partie) et pourront être renforcés dans leur mise en œuvre, s'ils intègrent des mesures de protection de l'environnement.

3.1. ANTICIPER LES RISQUES, COMBINER LES MODALITÉS OPÉRATIONNELLES

Parce qu'il est difficile de tirer des conclusions définitives sur l'empreinte environnementale des transferts monétaires par rapport aux modalités en nature, les opérateurs doivent nécessairement arbitrer entre les modalités « TM » et « nature », ou bien combiner les deux modalités.

⁵² La conservation et la préservation traitent toutes deux de la protection, mais avec deux approches différentes. La préservation concerne le non-usage, alors que la conservation concerne l'utilisation rationnelle. La préservation des ressources naturelles consiste à épargner la nature du développement humain ou à la maintenir dans un état intact. La conservation traite quant à elle de la durabilité de ces ressources ou de leur utilisation judicieuse, pour le plus grand nombre et le plus longtemps possible.

3.1.1. DES APPROCHES MIXTES POUR MAÎTRISER LES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX

Dans certains contextes où les défis environnementaux sont de grande ampleur et où les pressions sur les ressources naturelles contribuent à alimenter les hostilités entre communautés, les opérateurs de l'aide sont amenés à adopter des approches mixtes en arbitrant ou combinant les modalités « en nature » et « TM » afin de limiter les dégâts environnementaux et sociaux (voir Encadrés 6 et 7 ci-dessous).

Encadré 6 : La fourniture de poêles au GPL dans les camps de Rohingya à Cox's Bazar (Bangladesh, 2018)

Un large programme de distribution de poêles alimentés en gaz de pétrole liquéfié (GPL) et de recharges a été mené par l'OIM, le PAM et la FAO pour limiter la déforestation autour du camp de réfugiés où 2 000 hectares de forêts⁵³ ont été détruits depuis la création du site⁵⁴. Les poêles alimentés en gaz n'étant pas disponibles sur les marchés locaux en quantité suffisante pour les plus de 500 000 réfugiés, la modalité « en nature » a permis dans ce type de contexte (où une expertise locale pour la réparation est disponible, et le cas échéant pour les recharges) de maîtriser et éventuellement réduire les coûts environnementaux de la crise et de la réponse humanitaire. « *La distribution des GPL a permis d'éliminer la demande de bois de chauffage, ce qui nous permet de replanter les zones déboisées en toute confiance, sachant que les nouveaux arbres ne seront pas déterrés et vendus comme bois de chauffage* » (FAO au Bangladesh)⁵⁵.

Par ailleurs, le fait d'intervenir directement en acheminant du matériel et de la nourriture peut dans certains cas permettre de maîtriser certains coûts environnementaux des réponses humanitaires. Suite au Tsunami, certaines organisations intervenant à Banda Aceh ont choisi de s'approvisionner en bois de construction auprès de la filière FSC (*Forest Stewardship Council*) plutôt que d'acheter localement (ou à travers la modalité TM), par crainte d'exercer une trop forte pression sur les ressources locales. Un autre exemple est celui de l'huile de palme largement distribuée dans le cadre de programmes alimentaires : le PAM encourage notamment l'achat d'huile de palme certifiée durable (RSPO-Round Table on Sustainable Palm Oil⁵⁶) qui ne se trouve pas forcément sur les marchés locaux des pays d'intervention.

La modalité en nature peut offrir aux acteurs humanitaires la possibilité d'acheter des produits durables qui correspondent aux préférences et aux besoins des bénéficiaires, évitant ainsi de transférer la responsabilité d'achat à ces derniers (via des TM) alors qu'ils ne sont pas en capacité de faire de tels choix (en raison d'habitudes de consommation ou d'indisponibilité de telles alternatives).

⁵³ Chiffres de 2019 : <https://www.thedailystar.net/frontpage/news/coxs-bazar-forests-grave-danger-1731895>

⁵⁴ Il est à noter que la déforestation est également due à la création du site et à la construction des abris.

⁵⁵ ONU Info (2018), "A Cox's Bazar, l'ONU fournit des poêles à gaz pour aider les réfugiés rohingyas et protéger l'environnement", septembre 2018.

⁵⁶ <https://www.rspo.org/>

Pour les opérateurs, réaliser ce type d'arbitrage - à savoir choisir une option de remplacement (en nature) pour atténuer les potentiels impacts négatifs des TM - demeure un exercice compliqué compte tenu de la multiplicité des facteurs à prendre en compte. En effet, les possibilités d'achat de produits labélisés sont parfois limitées pour des raisons de coût ou de disponibilité. À titre d'exemple, l'achat d'huile de palme certifiée durable par le PAM ne représente aujourd'hui que 7 %⁵⁷ de la part d'huile de palme achetée par l'organisation, mais celle-ci est amenée à progresser. Dans le même temps, certaines organisations environnementales ont de leur côté dénoncé la véracité de ces labels⁵⁸.

Encadré 7 : La fourniture de chauffages individuels à pétrole pour les réfugiés syriens (Jordanie, 2015)

Dans le cadre d'un large programme de « *winterisation* » à destination des réfugiés syriens dans le nord de la Jordanie, le DG ECHO a financé en 2015 un programme de distribution de chauffages individuels afin de réduire les déchets générés par les achats de chauffage de mauvaise qualité via une modalité TM. Suivant une logique d'économie, les bénéficiaires avaient souhaité maximiser l'usage des montants transférés en privilégiant l'achat d'unités de chauffage peu coûteuses, importées de Chine et ayant une durée de vie limitée. Ceci avait généré une quantité importante de déchets.

Encadré 8 : La réponse aux défis en eau et à l'assainissement au Liban

En réponse à la crise des réfugiés syriens au Liban, les TM ont été largement utilisés comme réponse par défaut et de vastes programmes de coupons ont été conduits, notamment dans le secteur Eau et assainissement. L'approche comportait de nombreux avantages pour la vidange des latrines (individuelles et collectives) à travers : la collaboration avec des services d'assainissement locaux, la possibilité pour les réfugiés de réaliser leur vidange quand ils le souhaitent ou de recourir au service même après une éviction ou une relocalisation, etc. Néanmoins, à l'inverse d'une entreprise directement contractée par une organisation humanitaire, la modalité choisie a pu induire moins de transparence sur les impacts environnementaux (moins de visibilité sur le lieu où sont déversées les vidanges) et moins de suivi des entreprises. Une solution plus pérenne consisterait à travailler avec les services publics et les entreprises pour améliorer l'impact environnemental de ce type de prestation.

De même, pour l'approvisionnement en eau, les programmes intitulés « cash for water » offrent peu de visibilité sur la provenance de l'eau achetée par les bénéficiaires et donc, sur le suivi du niveau des nappes, mais aussi sur la qualité de l'eau, ce qui peut avoir une incidence sur la ressource en bois (en raison de la nécessité de faire bouillir l'eau si elle est de mauvaise qualité).

⁵⁷ 2018- Update on food procurement, WFP Annual Session Executive Board

⁵⁸ Greenpeace dénonce par exemple la véracité de la certification RSPO "Frying the forest - how India's use of palm oil is having a devastating impact on Indonesia's rainforest, tigers and global climate" Greenpeace India 2012.

3.1.2. COUPLER LES TRANSFERTS MONÉTAIRES À DES ACTIVITÉS D'ADAPTATION OU DE RELÈVEMENT RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT

Les transferts monétaires devraient chercher à réduire la prévalence des stratégies existantes de survie et d'adaptation considérées comme nocives pour l'environnement, notamment dans les contextes de déplacement forcé. Les exemples sont nombreux : vente de bois par les réfugiés dans le camp de Minawao au Cameroun⁵⁹ (2017), coupe d'arbustes pour produire des carburants à base de biomasse en Colombie (2019), production artisanale de charbon en RDC ou en Haïti, etc. La surexploitation des ressources naturelles (perçues ou valorisées comme « gratuites ») est très répandue à travers les contextes de crise. De ce fait, les opérateurs doivent anticiper les conséquences environnementales des TM et prévoir davantage de mesures de mitigation. La prévention et la limitation des effets négatifs sur l'environnement devraient relever de toute analyse sur les impacts, en particulier dans des situations de concentration humaine peu soutenables pour l'environnement mais qui durent (camp de déplacés ou de réfugiés).

Par ailleurs, les opérateurs pourraient insérer plus systématiquement les TM dans des processus d'adaptation au changement climatique (ACC) et de relèvement économique respectueux de l'environnement. Ainsi, dès que la situation le permet (au sortir d'une phase d'urgence), les TM doivent s'articuler étroitement avec des activités de soutien économique (formation, appui technique, accès à des organismes de micro-crédit ou d'épargne à base communautaire, etc.) et éventuellement des programmes de sensibilisation/éducation à la protection de l'environnement et aux pratiques éco-responsables (consommation, construction, etc.).

Encadré 9 : La contribution des programmes « Argent contre travail » à la protection environnementale

Une hypothèse fréquemment émise avance que les programmes de type « Argent contre travail »⁶⁰ peuvent apporter des solutions à certains défis environnementaux, par exemple à travers : la collecte des gravats après un tremblement de terre (Haïti, Népal), le reboisement de digues (Colombie), la réhabilitation de terres cultivables, le dragage de rivières, etc. Alors que les bénéfices environnementaux à court terme de ce type de programmes peuvent s'avérer positifs, très peu d'études démontrent leur intérêt d'un point de vue environnemental à long terme.

« En Haïti, de nombreux programmes de CFW ont été menés pour débayer les rues des gravats et des déchets. S'ils ont apporté de l'argent et « occupé » les populations, ils n'ont pas montré de grands bénéfices à long terme sur les questions environnementales et sur la confiance des populations envers les acteurs humanitaires » (entretien avec un responsable d'ONG).

⁵⁹ Groupe URD (2017), *L'impact des migrations forcées sur l'environnement – Étude de cas Cameroun*. Disponible sur : <https://www.urd.org/fr/publication/rapport-de-letude-sur-limpact-environnemental-des-migrations-forcees-au-cameroun-2017/>

⁶⁰ Cash for Work (CFW), en anglais.

Aujourd'hui, la finalité des travaux effectués en échange de TM pourrait être réhabilitée si l'objectif de protection environnementale apparaissait clairement dans les programmes, si les normes environnementales et sociales (sur le travail des femmes et des enfants, en particulier) étaient respectées et si le travail était justement rémunéré. Pour contribuer à une finalité de préservation environnementale ou de réduction des risques de catastrophe (RRC), de tels programmes devraient systématiquement faire l'objet d'une analyse environnementale au préalable. Il faut rappeler enfin que les programmes « Argent contre travail » sont largement controversés depuis de nombreuses années car le travail effectué sert parfois de simple prétexte à un versement monétaire et peut même enfreindre certaines normes de sécurité et de droit du travail. D'une manière générale, ce type de programme est progressivement délaissé.

3.2. TRANSFORMER L'APPROCHE CONCEPTUELLE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

3.2.1. LA NÉCESSITÉ D'INTÉGRER LA PROTECTION DES RESSOURCES NATURELLES DANS LES ANALYSES ÉCONOMIQUES

À l'avenir, les analyses économiques (conduites lors de la conception des TM) devraient intégrer diverses considérations liées à la protection des ressources naturelles. En effet, la prise en compte des enjeux environnementaux demeure extrêmement faible, voire inexistante, dans les analyses préalables à la mise en œuvre (type analyse de marché, évaluation initiale ou diagnostic des besoins et des préférences des bénéficiaires, profilage humanitaire, etc.) et les outils d'analyse tels que EMMA⁶¹, MIFIRA⁶² et WFP TS⁶³. Un travail de fond consisterait à amender les outils existants afin d'intégrer les risques environnementaux dans le cadre de la conception des programmes d'aide (TM, mais pas seulement).

Dès lors, quelles pistes pourraient permettre d'amender les outils d'analyse des marchés existants ou d'en concevoir de nouveaux ?

3.2.2. CONCEVOIR DES OUTILS DE PROGRAMMATION PLUS VERTS

Parmi les outils de conception et de programmation, voici quelques pistes d'amélioration possible pour mieux intégrer les impacts environnementaux :

- ✓ **Analyse de marchés.** La question demeure de savoir quelles données inclure pour les rendre davantage « sensibles à l'environnement ». Les questions relatives à la qualité et la durabilité des produits disponibles sur le marché (lieu de production, type de conditionnement, etc.), à l'offre de services énergétiques

⁶¹ *Emergency Market Mapping and Analysis Toolkit* (<https://www.emma-toolkit.org/about-emma>)

⁶² *Market Information and Food Insecurity Response Analysis*

⁶³ *World Food Programme Trader Survey*

durables ou encore aux défis environnementaux pourraient compléter les critères tels que l'accessibilité des marchés, la disponibilité et les prix des marchandises/services.

- ✓ **Analyse des pratiques d'accès à l'énergie** par les ménages d'une zone, jusqu'à présent trop peu évaluées. Cela pose la question suivante : doit-on soutenir l'utilisation du bois de chauffe en incluant ce coût dans un TM ou plutôt privilégier les coupons vers une énergie plus durable, couplée à des sessions de sensibilisation pour promouvoir des changements de comportement ? Pour cela, il s'agirait de lier les CWG à la Task Force globale sur l'énergie⁶⁴.
- ✓ **Analyse des prestataires de service** (en matière de TM). Pour anticiper l'impact environnemental du choix du prestataire, l'opérateur devrait rajouter des questions de base selon qu'il distribue des coupons papiers, travaille avec un IMF⁶⁵ local, une banque internationale ou une compagnie de téléphonie mobile.

Encadré 10 : La boîte à outils « Cash in Emergencies Toolkit » développée par le CICR et le FICR

Cette boîte à outils a pour objectif d'appuyer les gestionnaires de projets dans la mise en place de TM en mettant à disposition des outils pratiques et des guides pour assurer que les programmes soient de la meilleure qualité possible tout au long du projet. Elle est divisée en 5 modules et, à l'heure actuelle, les questions environnementales y sont absentes.

Voici quelques suggestions pour les « verdir » (liste non exhaustive), par exemple pour le Module 2 qui a trait à l'« Évaluation Initiale » :

Phase 1 : *Checklist* aidant à la décision

→ Ajouter une question du type : « La zone affectée comprend-elle des défis environnementaux (ex. : risques de catastrophes, pollutions, déforestation etc.) qui devraient être pris en compte dans le choix de la modalité ? »

Phase 2 : Identification des besoins prioritaires des ménages

→ Prendre en compte les besoins énergétiques dans la liste des besoins prioritaires des ménages et l'analyse des pratiques en cours

Phase 3 : Commerçants

→ Prendre en compte la volonté des commerçants en ajoutant une question du type « Les commerçants seraient-ils disposés à adopter une démarche environnementale ou améliorer la leur ? »

Phase 4 : Analyse des risques du programme

→ Ajouter le risque environnemental à la liste des potentiels risques (ex. : risques inflationnistes sur des produits/services écologiques)

⁶⁴ Global plan of Action : <https://www.humanitarianenergy.org/>

⁶⁵ IMF : Institution de Micro-Finance.

3.3. TRANSFORMER L'APPROCHE OPÉRATIONNELLE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Au vu des potentielles externalités négatives de tout type d'intervention humanitaire, la mise en œuvre d'approches complémentaires (TM associés à des programmes de sensibilisation et d'appui technique ou à des interventions basées sur le marché) et, dans certains cas de figure bien définis, l'intégration de certaines conditions environnementales dans la conception des TM prennent tout leur sens.

3.3.1. LA QUESTION DES CONDITIONNALITÉS ENVIRONNEMENTALES

Au gré d'une certaine sophistication des TM, des incitations sont apparues pour influencer sur le comportement des bénéficiaires, en particulier pour des finalités telles que l'éducation, la santé, la nutrition et la sécurité alimentaire. Il s'agit de conditions posées pour l'obtention ou l'usage des TM, conditions qui peuvent être utilisées à des fins de protection environnementale. Leur réel bénéfice reste cependant à démontrer, que ce soit dans le secteur du développement ou de l'humanitaire.

Dans le domaine des études du développement et de la lutte contre la pauvreté en particulier, plusieurs auteurs plaident de longue date pour le passage des transferts inconditionnels à des transferts conditionnels⁶⁶ (dans le cadre de filets sociaux gouvernementaux) qui sont davantage susceptibles d'améliorer le capital humain et la création d'actifs^{67 68}. Pourtant, après une tendance à l'application de conditionnalités, l'analyse de leur coût et de leur faible bénéfice tend actuellement à inverser la tendance vers un retour à des filets sociaux inconditionnels ou avec des conditions très basiques (inscription à l'état civil, vaccination, scolarisation).

Encadré 11 : L'effet secondaire d'un filet social : réduire la déforestation (Pakistan)

En Indonésie par exemple, Ferraro et Simorangkir⁶⁹ estiment que dans environ 7 500 villages forestiers, les transferts conditionnels d'espèces du Program Keluarga Harapan (PKH ou « Family Hopes Program ») ont réduit de 30 % les pertes de couverture forestière, alors que ce programme-ci n'avait aucun lien avec la préservation des ressources naturelles. Ceci s'explique par deux raisons majeures : le lissage de la consommation, par lequel des espèces se substituent à la déforestation en tant que forme d'assurance pour les ménages pauvres, et la

⁶⁶ Dans le secteur de l'aide au développement, on parle uniquement de conditions en général pour se référer aux conditions posées quant à l'obtention et à l'usage des versements monétaires.

⁶⁷ Jean Drèze et Amartya Sen (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press.

⁶⁸ Nayab, D. and S. Farooq (2014). *Effectiveness of cash transfer programmes for household welfare in Pakistan: The case of the Benazir Income Support Programme*, *The Pakistan Development Review*, 53(2), 145–174.

⁶⁹ P. J. Ferraro, R. Simorangkir, *Conditional cash transfers to alleviate poverty also reduced deforestation in Indonesia*. *Sci. Adv.* 6, eaaz1298 (2020).

substitution de la consommation, par laquelle des biens achetés sur le marché se substituent aux biens provenant de la déforestation.

En outre, le programme s'est avéré encore plus efficace pour réduire la déforestation dans les communautés qui avaient un meilleur accès aux marchés. Cette étude démontre ainsi le potentiel des TM pour générer un effet bénéfique sur l'environnement, lequel est davantage lié aux TM eux-mêmes qu'aux conditionnalités qui leur sont associées, telles que la conformité avec les lois d'usage de la forêt.

Dans le secteur humanitaire, la question de la conditionnalité reste épineuse car elle relève de la tension entre la liberté de choix des bénéficiaires et la protection de l'environnement. Par ailleurs, le coût du suivi des conditionnalités doit être mis en balance avec le bénéfice à en tirer. En effet, les standards imposés (pour l'aide en nature, le suivi sur la part revendue ou la part réellement utilisée pour l'usage prévu, etc.) entraînent l'utilisation d'un grand volume de ressources. C'est pourquoi il est préférable de songer à d'autres formes de conditionnalité (« soft ») qui peuvent encourager des pratiques écoresponsables (par exemple, à travers des sensibilisations) sans contraindre les bénéficiaires ou chercher à démontrer l'application réelle de telles conditionnalités.

3.3.2. INFLUER SUR LES COMPORTEMENTS : LE LEVIER DES COUPONS

Parmi les divers mécanismes de transferts monétaires, celui de coupons permet d'influer sur les choix de consommation des bénéficiaires et donc, sur la qualité environnementale (ou éco-responsable) des produits et services qu'ils peuvent acquérir (sécurité, durabilité, produit localement, sources d'énergie, etc.).

Encadré 12 : L'utilisation des coupons dans le secteur de l'énergie

L'usage des coupons pour encourager l'achat de foyers améliorés ou de cuiseurs à bois économes a été démontré comme ayant un impact sur la réduction de la déforestation. Cependant, une bonne analyse des marchés (offre et demande) ainsi qu'un suivi post-distribution doivent être réalisées pour éviter les situations où les bénéficiaires revendent les coupons pour obtenir de la liquidité.

Ainsi : « L'introduction de coupons pour promouvoir l'achat de foyers améliorés dans les camps d'Imvepi et Rhino en Ouganda par exemple a significativement réduit la quantité de bois de chauffe utilisée quotidiennement par les ménages (de 2,5 kg de bois/jour/personne avec les systèmes de foyers à trois pierres largement utilisés par la population réfugiée et locale à 0,7 kg – 1,5 kg/jour/personne grâce aux foyers améliorés achetés avec les vouchers) »⁷⁰.

D'autres conditions consistent à échelonner le versement des transferts monétaires en fonction du respect de certaines normes ou de certains engagements environnementaux. Bien que nécessitant des ressources humaines et financières importantes, cette approche permet d'assurer une certaine maîtrise des externalités négatives. Ce

⁷⁰ Traduction du Cash Cap & Norcap (2019), " Minimum Expenditure Basket Harmonization Guidance- Cash Based Interventions", National Technical Working Group Refugee Response, Uganda.

type de restrictions a été beaucoup utilisé dans le secteur Abris, secteur qui a intégré les questions environnementales depuis plusieurs années (cf. Standard SPHERE n°7 sur la durabilité environnementale et communauté de pratiques sur l'analyse des risques environnementaux⁷¹).

Encadré 13 : L'échelonnement des TM selon le respect de normes environnementales

Lors de programmes de reconstruction récents suite à des catastrophes naturelles (tremblement de terre au Népal, inondations au Mozambique, typhon Haiyan aux Philippines, etc.), des versements monétaires ont été distribués aux bénéficiaires à condition que certaines normes de construction des abris dites « environnementales » aient été respectées (suivi ex-post des constructions). Cependant, cela ne permet pas de maîtriser tous les impacts environnementaux, par exemple ceux liés à l'utilisation de bois pour la construction des briques ou à l'érosion qui résulte de l'extraction de sable.

Selon une évaluation préalable des risques environnementaux, mais aussi en fonction des contextes et de leurs fragilités environnementales, une approche mixte (TM et nature) peut permettre de réduire un certain nombre d'impacts négatifs, par exemple à travers des distributions de produits de construction de qualité et durable (bois, plaquettes de métal, bâches en plastique) et des versements monétaires pour le reste des matériaux.

3.3.3. DÉVELOPPER DES PARTENARIATS ÉCO-RESPONSABLE: LES RELATIONS ONG-FOURNISSEURS

Les efforts déployés en direction des fournisseurs qui participent aux programmes de coupons sont intéressants car ils démontrent que des relations partenariales et un accompagnement peuvent être menés en parallèle pour réduire l'empreinte environnementale des opérations TM tout en soutenant les économies locales (double effet positif sur l'environnement).

À travers la relation avec les fournisseurs et commerçants locaux, les programmes de coupons en particulier ont démontré leur potentiel pour encourager des pratiques plus éco-responsables en intégrant des critères verts au sein des contrats (par exemple, sur l'emballage, la provenance des produits, la filière de production...). Il est néanmoins à noter que cela peut s'avérer difficile dans certains contextes où les critères de disponibilité des produits ou d'accessibilité des fournisseurs vont prédominer sur les critères environnementaux, ce qui limitera d'autant la possibilité d'influencer les pratiques des fournisseurs (voir Encadrés 14 et 15).

Plus généralement, cette optique est valable pour l'ensemble du système de marchés dans lequel opèrent les TM. Comme déjà évoqué, l'approche basée sur les marchés est un très bon point d'entrée pour atténuer l'impact

⁷¹ Environment Community of Practice- Shelter Cluster <https://www.sheltercluster.org/community-practice/environment-community-practice/documents>

environnemental des TM à court terme et de façon durable, en soutenant les pratiques (consommation, investissement, construction...) et une offre plus éco-responsable.

Encadré 14 : La redevabilité environnementale des fournisseurs (ACTED)

Engagé dans une démarche environnementale depuis quelques années, et ce sous l'impulsion de certains de ses bailleurs de fonds, l'ONG ACTED impose des contrôles qualité stricts sur les produits distribués par ses partenaires dans le cadre de leurs programmes, y compris ceux utilisant la modalité coupons. Dans les contrats que l'ONG signe avec ses fournisseurs et commerçants, ceux-ci s'engagent à respecter la politique environnementale de l'organisation et signent une déclaration éthique. Pour le processus interne de sélection de ses fournisseurs, ACTED applique aussi un bonus de 5 % en faveur des fournisseurs ayant une démarche environnementale, ce qui permet à l'ONG de choisir des fournisseurs plus responsables et de justifier des choix relativement plus chers auprès des bailleurs de fonds. ACTED donne ainsi la priorité aux fournisseurs qui ont des normes environnementales et favorise à son échelle des changements de pratiques. L'ONG envisage d'imposer certaines règles auprès des commerçants locaux, comme par exemple l'interdiction des sachets plastiques.

Encadré 15 : Le *coaching* des fournisseurs locaux à travers l'audit QSE (CICR)

Depuis quelques années, le CICR conduit un travail autour de l'audit Qualité Social Environnement (QSE). Celui-ci vise à développer des activités de soutien et de *coaching* auprès de fournisseurs locaux pour qu'ils fabriquent leurs produits selon des normes environnementales et sociales. Mené aujourd'hui pour quelques marchandises phares et fournisseurs principaux, ce type d'activités en soutien à l'offre pourrait tout à fait être associé et valorisé dans le cadre d'un programme de coupons.

3.3.4. SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE PRODUITS ÉCO-RESPONSABLES : UN NOUVEAU RÔLE POUR LES HUMANITAIRES ?

Comme vu précédemment, une grande partie des externalités des TM dépendent des caractéristiques du système économique environnant, à savoir les chaînes de production, d'approvisionnement et de consommation, etc. C'est pourquoi un travail complémentaire sur le volet de l'offre peut s'avérer nécessaire pour atténuer les répercussions négatives sur l'environnement de tout programme qui vise à la sécurité économique des ménages.

Au-delà du soutien à la demande (revenus et consommation des ménages), il est intéressant de constater que si les transferts monétaires viennent renforcer l'offre de produits éco-responsables à travers des approches basées sur les marchés avec le renforcement des filières⁷², alors les programmes pourront contribuer plus largement à la protection de l'environnement. Pour cela, les transferts monétaires doivent s'associer à des activités qui s'inscrivent dans une optique de relèvement ou de résilience et dans une complémentarité avec les expertises (classiques) de l'humanitaire et du développement.

⁷² Un certain nombre d'acteurs (PAM, IRC) se sont déjà engagés dans de telles approche pour permettre l'approvisionnement de produits (opérations en nature) via les marchés locaux plutôt que via des importations internationales.

À titre d'exemple, les TM pourraient davantage s'articuler avec des programmes ou activités qui cherchent à soutenir les systèmes locaux de production et d'approvisionnement (« de la ferme à la fourchette »), à raccourcir les chemins d'accès vers les marchés (c'est-à-dire réduire les coûts des divers intermédiaires : transport, stockage, distribution...), à soutenir des modèles de production écologiquement plus durables (à travers les techniques d'agroécologie, l'agriculture familiale à petite échelle...), tout en respectant les habitudes de consommation et les préférences des bénéficiaires.

À terme, les opérateurs de l'aide pourraient se voir octroyer une responsabilité dans le développement d'une offre de produits essentiels, plus respectueux de l'environnement, en particulier dans des contextes déjà très dégradés en termes environnementaux et où une telle offre est inexistante. Ainsi, une étude menée par Mercy Corps en Ouganda a démontré le potentiel des approches basées sur le marché⁷³ en appuyant le développement d'une offre en produits solaires de qualité et donc durables, ces produits étant présents dans la région du West Nile, mais pas dans les zones où se trouvent les camps de réfugiés. Le rôle des humanitaires (et du secteur privé) pour faciliter ce lien apparaît évident dans ce contexte où 50 % des ménages réfugiés utilisent des torches jetables (créant ainsi des déchets de batteries et plastiques)⁷⁴.

CONCLUSION

Depuis quelques années, les transferts monétaires ont changé le paysage du secteur humanitaire : ils représentent en effet aujourd'hui près d'un cinquième de l'aide humanitaire en termes de volume financier⁷⁵. L'émergence des TM a ainsi bouleversé les pratiques et le fonctionnement des organisations humanitaires, redonnant plus de pouvoir et de contrôle aux personnes affectées par les crises et leur permettant de redevenir acteurs de leur relèvement.

Les défis environnementaux planétaires nous interrogent tous sur notre empreinte écologique, et la crise actuelle nous incite à plus de vigilance sur les risques environnementaux de nos actions. La prise en compte des questions environnementales au sein du secteur humanitaire a émergé depuis une quinzaine d'années et, aujourd'hui, bon nombre d'acteurs mènent une réflexion sur la réduction de leur empreinte. Dans le cadre des transferts monétaires, et ce malgré une prise de conscience croissante des acteurs des TM, ces questions demeurent toutefois relativement marginales et ce pour diverses raisons : impacts moins faciles à identifier pour l'acteur humanitaire, primauté des bénéfices en termes d'efficacité, manque d'outils et de directives à destination des acteurs des TM... Qu'ils soient positifs ou négatifs, les impacts environnementaux des TM peuvent être moins évidents/visibles, ce qui peut induire un sentiment de moindre redevabilité au sein des acteurs humanitaires. La responsabilité environnementale est donc implicitement transférée à l'utilisateur final des transferts monétaires.

⁷³ En anglais, *Market Based Approaches (MBA)*.

⁷⁴ Mercy Corps & Center for Inclusive Growth (2019), *"Paying for Darkness- Strengthening Solar Markets for Refugees in Uganda"*, Novembre 2019.

⁷⁵ CaLP - Cash Learning Partnership *"The State of the World's Cash"*, 2020

De la même manière que pour les programmes dits « en nature », une analyse environnementale des TM par les acteurs humanitaires et l'intégration des questions environnementales dans les outils de programmes TM (choix de la modalité, analyse des marchés, suivi et évaluation) permettraient d'anticiper et d'atténuer les impacts de ces derniers, mais aussi de maximiser les opportunités de protection de l'environnement. Ceci permettrait également de concevoir, gérer et évaluer les TM tout en étant conscient de leurs implications environnementales et en acceptant que les arbitrages sont complexes à réaliser.

Une bonne partie des impacts négatifs induits par les TM pourraient être réduits par une meilleure anticipation des risques, mais aussi plus fondamentalement grâce à des approches mixtes ou complémentaires qui affichent clairement des visées de protection environnementale (préservation/restauration) ou de réduction des risques de catastrophe. Les acteurs des TM pourraient par exemple jouer un rôle dans le renforcement des filières locales afin qu'elles proposent une offre de produits plus durables et accompagner les bénéficiaires des TM vers des habitudes et des alternatives de consommations plus soutenables.

En un sens, les impacts négatifs sur l'environnement - constatés à l'occasion ou à la suite de TM - constituent des opportunités « manquées » d'apporter une réponse aux défis climatiques et environnementaux et de renforcer la résilience des populations. *In fine*, l'intérêt croissant des acteurs pour le sujet de l'empreinte environnementale des TM constitue une opportunité pour entamer une transition vers des TM plus « verts » et plus éco-responsables.

RECOMMANDATIONS ET PISTES DE RÉFLEXION

Cycle de projet :

1. Inclure plus systématiquement la modalité TM dans les outils d'analyse environnementale à l'usage des praticiens de l'aide humanitaire (exemple : ajouter un module TM à l'outil NEAT+ qui aiderait à l'identification des risques environnementaux et des opportunités en faveur de la protection environnementale).
2. Intégrer les aspects environnementaux dans les analyses préliminaires et les outils d'analyse spécifiques aux TM afin de mieux anticiper les impacts indirects et négatifs sur l'environnement (exemple : analyses de marché, des pratiques d'accès à l'énergie, sélection des prestataires et des fournisseurs, etc.).
3. Anticiper en particulier les risques de pression additionnelle sur les ressources naturelles clés (bois, eau...) qui peuvent résulter de tout programme d'aide (TM inclus) et prévoir des mesures de mitigation ou d'atténuation.
4. En matière d'accès aux TM, favoriser les approches les moins coûteuses possibles du point de vue de l'environnement (points d'accès aux TM plus rapprochés, soutien aux marchés secondaires, sobriété numérique, etc.).

Stratégie opérationnelle :

5. Encourager dans la mesure du possible l'utilisation des TM comme un outil de promotion de modes de consommation et d'investissements plus durables et écoresponsables. Promouvoir et relier davantage les TM à des approches basées sur les marchés pour renforcer les filières de production et de distribution locales (en vue d'accroître la disponibilité de produits locaux et durables) et développer des alternatives de consommation durables.
6. Promouvoir des approches complémentaires en matière de TM, en lien avec des interventions basées sur le marché, des services d'assistance technique et/ou de sensibilisation spécifiques (éducation environnementale, pratiques écoresponsables, etc.).

Politiques et stratégies :

7. Intégrer les considérations environnementales de manière plus systématique dans les politiques TM des acteurs afin d'encourager une analyse environnementale de ces interventions.
8. Encourager les *Cash Working Group* à intégrer les questions environnementales dans leurs stratégies⁷⁶.
9. Associer davantage les interventions humanitaires aux politiques publiques en matière de gestion environnementale. Divers aspects - tels que la sensibilisation et l'éducation environnementale, le développement économique local, etc. - pourraient être davantage coordonnés lors d'un programme de TM avec les acteurs locaux (organisation, gouvernements, etc.) et les autres programmes sectoriels.
10. Élargir les politiques environnementales développées par les acteurs humanitaires à la modalité TM.

Recherche :

11. Approfondir la recherche sur les impacts (négatifs et positifs) et sur les opportunités qu'offrent les TM et les approches basées sur les marchés en faveur de la protection environnementale.

Accompagnement des professionnels des TM :

12. Sensibiliser les praticiens des TM aux questions environnementales.
13. Adapter les outils existants de sensibilisation à l'environnement à destination des humanitaires⁷⁷ sur les questions de TM.
14. Mettre à disposition des *Cash Working Groups* des experts environnementaux pour un appui technique.
15. Encourager les praticiens des TM à réaliser davantage d'études d'impact environnemental (ex : NEAT+).

⁷⁶ Une stratégie environnementale est en cours d'élaboration au sein du CWG Colombie.

⁷⁷ <https://www.eecentre.org/training/>; <https://learning.urd.org/mod/page/view.php?id=274>

16. Renforcer la coordination entre la communauté TM et la communauté EHA (*Environment in Humanitarian action*)⁷⁸ et autres initiatives en cours pour verdir l'aide humanitaire.

BIBLIOGRAPHIE

Articles :

- Ferraro P. J, Simorangkir R., (2020). Conditional cash transfers to alleviate poverty also reduced deforestation in Indonesia. *Sci. Adv.* 6, eaaz1298
- Nawaz S. & Iqbal N. (2020), "[The impact of unconditional cash transfer on fuel choices among ultra-poor in Pakistan: Quasi-experimental evidence from the Benazir Income Support Program](#)", *Energy Policy*, Volume 142, July 2020.
- Rodriguez Fortun Patricia (2017). Ethiopia's PSNP: A social protection programme building climate-resilient communities <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/discussions/ethiopia-psnp-social-protection-programme-building-climate-resilient-communities>

Politiques, outils & directives :

- Paula Gil Baizan and Nathalie Klein (September 2019). Minimum Expenditure Basket Decision Making Tools. Cash Learning Partnership
- DG ECHO « 10 common Principles for Multi-Purpose Cash-Based Assistance to Respond to Humanitarian Needs», March 2015
https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/concept_paper_common_top_line_principles_en.pdf
- Cash Cap & Norcap "Minimum Expenditure Basket Harmonization Guidance- Cash Based Interventions National Technical Working Group Refugee Response, Uganda" 2019
- WFP 2019, Annual Executive Board Meeting "Update on food procurement"
<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104720/download/>

Publications :

- Barnaby Willitts-King, John Bryant and Alexandra Spencer (2019). Valuing local resources in humanitarian crisis, ODI & Humanitarian Policy Group
- Brangeon, S (2020) Environmental Footprint of Humanitarian Assistance. Groupe URD
<https://www.urd.org/en/publication/report-on-environmental-footprint-of-humanitarian-assistance-for-dg-echo-2020/>
- CaLP- Cash Learning Partnership "The State of the World's Cash", 2020 <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/SOWC2020-Full-Report.pdf>
- Drèze Jean et Sen Amartya (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press.

⁷⁸ À travers le JEU, le REH, ehaconnect.org.

- Disasters Emergency Committee & London School of Economics (2020), *No Plan B: The Importance of Environmental Considerations in Humanitarian Contexts* <https://www.alnap.org/help-library/no-plan-b-the-importance-of-environmental-considerations-in-humanitarian-contexts>.
- London School of Economics, OCHA & Shelter Cluster (2018). CTP: Looking Through an Environmental Lens - Implications and opportunities for Cash Transfer Programming in humanitarian response
- Mercy Corps & Center for Inclusive Growth (2019). « *Paying for Darkness- Strengthening Solar Markets for Refugees in Uganda*, »
- Nayab, D. and Farooq S. (2014). Effectiveness of cash transfer programmes for household welfare in Pakistan: The case of the Benazir Income Support Programme, *The Pakistan Development Review*, 53(2), 145–174.
- Transparency International “*Preventing Corruption in Humanitarian Operations*” Handbook of Good Practices: <https://www.transparency.org/en/publications/handbook-of-good-practices-preventing-corruption-in-humanitarian-operations>

ANNEXE : LISTE DES ORGANISATIONS INTERROGÉES

1. CaLP
2. CARE UK
3. Cash Working Group Colombie
4. Cash Working Group Mali
5. Catholic Relief Services
6. Comité International de la Croix Rouge
7. Croix Rouge Britannique
8. DG ECHO
9. Fédération Internationale de la Croix Rouge
10. Global Wash Cluster
11. Global Shelter Cluster- Environment Community of Practice
12. Joint Environment Unit
13. Key Aid Consulting
14. Mercy Corps
15. UNEP
16. UNHCR
17. USAID
18. WFP
19. Women Refugee Commission



Siège du Groupe URD
La Fontaine des Marins
26170 Plaisians – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

urd@urd.org

www.urd.org

SUIVEZ-NOUS SUR

