

## ÉTUDE DE CAS

## RD CONGO 2008-2016/FOIRES AUX BONS D'ACHAT D'ARTICLES NON ALIMENTAIRES

**MOTS CLÉS:** Articles non alimentaires, foires aux bons d'achat d'articles non alimentaires, distribution d'articles non alimentaires

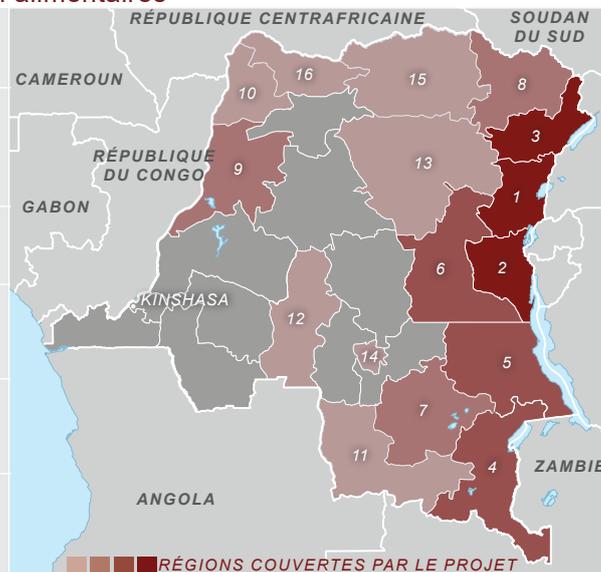
<b>CRISE</b>	<b>Conflits multiples/complexes, en cours depuis vingt ans</b>
<b>NOMBRE TOTAL DE PERSONNES DÉPLACÉES ET DE RETOUR<sup>1</sup></b>	<b>2,82 millions</b> de personnes (nouveaux déplacements en 2016 : 922 000 personnes)
<b>LIEUX</b>	République démocratique du Congo, dans tout le pays
<b>BÉNÉFICIAIRES DE FOIRES AUX BONS D'ACHAT<sup>2</sup></b>	<b>3 950 530 personnes</b> (790 106 ménages) pendant la période 2009-2016
<b>BÉNÉFICIAIRES DE DISTRIBUTIONS EN NATURE<sup>2</sup></b>	<b>4 471 250 personnes</b> (2009-2016).

<sup>1</sup> 2,2 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays entre 2009 et 2016 ; 620 000 personnes rentrées chez elles depuis juillet 2015 (source : OCHA, fiches d'information sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, 2016 <http://bit.ly/2nhgaEX>).

<sup>2</sup> Le nombre de personnes est calculé sur la base d'une moyenne de cinq personnes par ménage.

## RÉSUMÉ

Depuis 2008, le secteur des articles non alimentaires en République démocratique du Congo (RDC) s'est radicalement transformé, puisque la stratégie d'intervention, auparavant fondée sur les distributions en nature d'articles ménagers, personnels et hygiéniques de base, est aujourd'hui axée sur la distribution de bons d'achat. Les foires aux bons d'achat d'articles non alimentaires permettent aux familles de choisir ce dont elles ont besoin en priorité, tout en soutenant l'économie locale. En 2013, plus de 50 % de tous les bénéficiaires d'articles non alimentaires en RDC ont reçu une aide sous cette forme. Mise en œuvre à titre expérimental à la fin de 2008, cette formule a permis aux acteurs humanitaires locaux et internationaux d'atteindre plus de 790 000 familles – soit près de 4 millions de personnes.

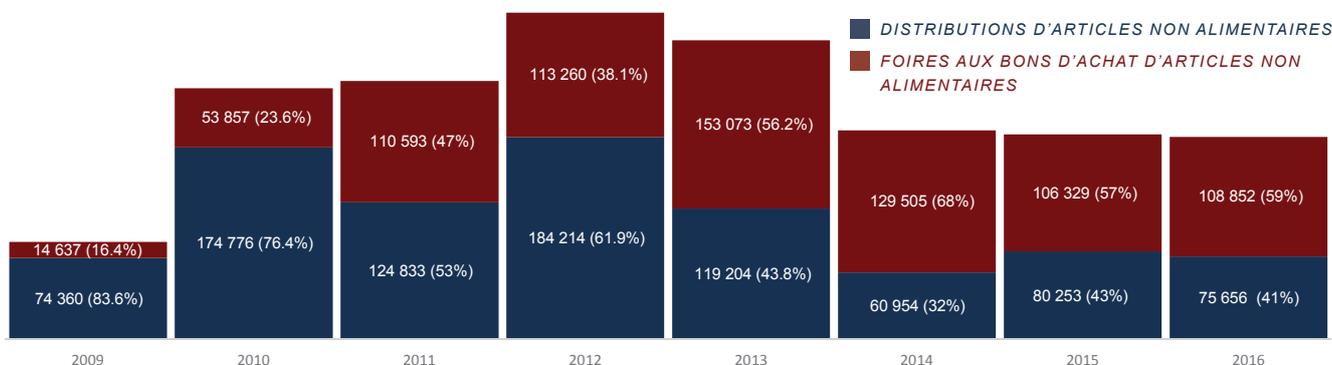


Cette carte indique les provinces où l'approche des foires aux bons d'achat d'articles non alimentaires a été mise en œuvre entre 2009 et 2016. Les nuances de couleur correspondent au nombre de ménages bénéficiaires (du plus clair au plus foncé : 0 à 4 000 ménages ; 5 000 à 14 000 ménages ; 15 000 à 60 000 ménages ; 60 000 à 350 000 ménages).

Légende : 1. Nord-Kivu (349 872 ménages) ; 2. Sud-Kivu (138 762 ménages) ; 3. Ituri (94 225 ménages) ; 4. Haut-Katanga (59 296 ménages) ; 5. Tanganyika (57 927 ménages) ; 6. Maniema (40 142 ménages) ; 7. Haut-Lomami (13 704 ménages) ; 8. Haut Uele (13 635 ménages) ; 9. Équateur (6 528 ménages) ; 10. Sud-Ubangi (3 893 ménages) ; 11. Lualaba (3 289 ménages) ; 12. Kasai (2 636 ménages) ; 13. Tshopo (2 464 ménages) ; 14. Kasai-Oriental (1 438 ménages) ; 15. Bas-Uele (1 399 ménages) ; 16. Nord-Ubangi (896 ménages).

Source : groupe sectoriel des abris articles non alimentaires en RDC

### NOMBRE TOTAL DE MÉNAGES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE SOUS LA FORME DE FOIRES AUX BONS D'ACHAT ET DE DISTRIBUTIONS EN NATURE, 2009-2016



## POINTS FORTS DES FOIRES

- + Ont la préférence des bénéficiaires, qui choisissent eux-mêmes leurs articles.
- + Renforcent la dignité des bénéficiaires, en tant qu'acteurs de l'aide.
- + Permettent des économies sur le plan de la logistique, des transports et de l'entreposage.
- + Soutiennent l'économie locale.
- + Sont rapidement mises en place, dès lors que les fournisseurs connaissent bien l'approche.

## DIFFICULTÉS/POINTS FAIBLES

- Échelle plus réduite que les distributions en nature.
- Dépendance à l'égard de la capacité du marché.
- Risque que des fournisseurs malhonnêtes trompent les bénéficiaires.
- L'absence d'enregistrement officiel et de documents fiscaux peut limiter la participation des petits fournisseurs.
- Certains utilisateurs ont du mal à utiliser les bons.



Les bons peuvent être échangés lors des foires contre certains articles non alimentaires, tels que des casseroles, des vêtements et des couvertures fabriqués localement. Des affiches montrent des photos et les prix maximums des articles les plus courants (Mangina, province du Nord-Kivu).

## CONTEXTE

Depuis plus de vingt ans, les provinces de l'est de la RDC sont ravagées par les conséquences humanitaires de multiples conflits, qui mettent aux prises des dizaines de milices et les forces gouvernementales. Bien que l'on qualifie souvent la situation dans cette région de crise prolongée, il s'agit plutôt d'une série de crises aiguës distinctes, qui éclatent à mesure que se déplacent les zones de violence, de déplacements et d'insécurité, avec des poches de stabilité relative où le retour et le relèvement sont possibles.

À la fin de 2016, l'OCHA a estimé que la RDC comptait 2,2 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, dont 922 000 avaient été déplacées en 2016. À ces chiffres venaient s'ajouter des centaines de milliers de personnes de retour. Près de 80 % des familles déplacées vivaient dans des maisons et complexes de familles d'accueil locales qui, bien qu'étant souvent elles-mêmes extrêmement vulnérables, sont les premières à venir en aide.

L'un des besoins les plus critiques des familles déplacées est l'accès aux articles non alimentaires essentiels aux activités quotidiennes : se vêtir, préparer et servir les repas, chercher de l'eau et l'utiliser pour la toilette et le nettoyage, mener des activités de subsistance, entreposer des effets personnels et dormir. L'impossibilité d'accéder aux articles essentiels empêche les familles déplacées, les personnes de retour et même certaines familles d'accueil d'exécuter ces activités élémentaires dans la dignité et la sécurité. Les besoins en matière d'articles non alimentaires sont particulièrement aigus dans les zones de conflit, où les familles fuient en emportant très peu d'effets personnels. Si les familles d'accueil peuvent partager certaines de leurs ressources, comme la nourriture ou les ustensiles de cuisine, d'autres articles, tels que les vêtements et la literie, sont moins susceptibles d'être partagés.

## FOIRES AUX BONS D'ACHAT D'ARTICLES NON ALIMENTAIRES

En 2008, certains acteurs de la fourniture d'articles non alimentaires en RDC ont commencé à s'intéresser à des solutions en espèces pour répondre aux besoins d'articles non alimentaires des populations touchées. Cette réorientation s'est appuyée sur deux constatations :

- 1) Les besoins d'articles non alimentaires des populations touchées variaient considérablement. De ce fait, l'approche consistant à fournir les mêmes kits à tous les bénéficiaires n'était pas réellement adaptée.
- 2) Les marchés des articles non alimentaires importés et produits localement en RDC étaient assez dynamiques, et les chaînes d'approvisionnement semblaient solides, souples et aptes à répondre à une demande accrue.

Les acteurs de la sécurité alimentaire en RDC organisaient des foires aux semences depuis le début des années 1990. Les acteurs de la fourniture d'articles non alimentaires se sont inspirés de ce modèle pour mettre en place, à titre d'essai, des foires aux bons d'achat d'articles non alimentaires.

## FONCTIONNEMENT DES FOIRES

Depuis les premières expériences, l'approche suivie consiste à inviter les familles bénéficiaires à un marché, ou « foire », organisé de manière artificielle (en appliquant les mêmes critères de sélection que pour les distributions directes en nature). Chaque famille reçoit des bons d'une certaine valeur monétaire – 75 dollars É. U. en moyenne – qu'elles peuvent échanger contre des biens<sup>3</sup>. Un certain nombre de fournisseurs – grands grossistes et petits détaillants locaux – proposent un large éventail d'articles non alimentaires à la

<sup>3</sup> Le choix initial de 75 dollars É.-U. pour une famille de 4-6 personnes était fondé sur le coût des articles et du transport du kit familial standard d'articles non alimentaires recommandé en RDC.



Les fournisseurs peuvent vendre divers articles sur la base d'une liste convenue, et les bénéficiaires peuvent négocier et marchander les prix en deçà du plafond fixé (Kalele, province du Sud-Kivu).

vente, comme sur un marché normal. La gamme des articles est déterminée par l'organisation qui gère la foire, qui fixe aussi les « règles » relatives aux articles pouvant être vendus.

Habituellement, ces foires proposent des dizaines, voire des centaines d'articles non alimentaires différents – sandales, savon, vêtements, casseroles fabriquées localement, matelas en mousse, bassines en plastique, outils agricoles ou encore lampes de poche pour ne citer que quelques exemples. Selon le nombre total de familles à servir, l'entité organisatrice prévoit plusieurs jours de foire successifs, qui accueillent chaque jour entre 300 et 700 familles.

Si l'entité organisatrice craint que des fournisseurs ne pratiquent des prix abusifs, elle peut fixer un montant maximum pour certains articles clés, d'un commun accord avec des représentants des bénéficiaires et des fournisseurs. Cependant, le marchandage est toujours encouragé. Les fournisseurs retenus doivent signer un accord qui établit des règles et des responsabilités, y compris l'absence de garantie de vente, le respect des prix maximums (et les sanctions en cas de non-respect) et les modes de paiement. Parfois, ces foires sont complétées par une distribution d'articles tels que des bâches en plastique, des jerrycans ou des kits d'hygiène féminine. Tel est notamment le cas dans les régions où le marché est limité (en qualité ou en quantité) et où les prix des fournisseurs sont trop élevés.

Conformément à la pratique sectorielle qu'il est recommandé de suivre pour les distributions directes d'articles non alimentaires, les femmes adultes du ménage sont enregistrées en qualité de bénéficiaire principal de la famille admis à participer aux foires – tout en étant encouragées à venir accompagnées de leur conjoint ou d'un autre membre de la famille pour qu'il les aide à transporter les achats jusque chez elles.

### GÉNÉRALISATION DE L'APPROCHE

Depuis les premières expériences, la communauté des acteurs fournissant des articles non alimentaires en RDC a transposé l'approche des foires aux bons d'achat d'articles non alimentaires à une plus grande échelle. Au départ, les intervenants humanitaires et le groupe sectoriel des abris et des articles non alimentaires pensaient que, tout en étant une alternative novatrice aux distributions directes, les foires resteraient limitées en raison de la capacité du marché. Cette crainte s'est révélée infondée, puisque les commerçants



Il est possible d'acheter des articles préalablement choisis avec des bons électroniques sur les foires aux articles non alimentaires (marché de Sake, province du Nord-Kivu).

étaient en mesure de se rendre dans des endroits reculés pour participer aux foires, et prêts à le faire. En outre, ils étaient souvent plus efficaces et plus inventifs que les ONG (en louant des camionnettes, des motos et même des bicyclettes) pour transporter les fournitures jusqu'aux endroits où une distribution directe aurait été impossible. De plus, les petits fournisseurs mettaient souvent leurs ressources en commun pour transporter leur marchandise jusqu'aux foires.

Le groupe sectoriel des abris et des articles non alimentaires a activement contribué à une analyse des interventions afin d'éclairer l'élaboration des programmes, en organisant diverses formations et activités d'apprentissage et en accompagnant des partenaires sur le terrain pour des « visites de mentorat ». Chaque année, des coordonnateurs de groupes sectoriels à l'échelle provinciale et nationale et des cofacilitateurs d'ONG effectuent des visites de foires aux articles non alimentaires et de sites de distribution de différentes organisations, afin de formuler des observations et des conseils sur leurs activités. Si la distribution directe reste au cœur de la fourniture d'articles non alimentaires en RDC, le groupe sectoriel a néanmoins contribué à la formation des organisations et les a aidées à mettre en œuvre l'approche des foires, si bien qu'aujourd'hui, tous les grands acteurs internationaux et nationaux sur la scène des articles non alimentaires organisent des foires aux bons d'achat, au moins pour une partie de leurs interventions.

### ÉVOLUTION DE L'APPROCHE

Ces dernières années, les intervenants dans le domaine des articles non alimentaires ont enregistré des progrès notables sur les plans suivants :

- **Collaboration** avec des acteurs de l'aide alimentaire pour l'organisation conjointe de foires aux articles non alimentaires et alimentaires ;
- **Amélioration de l'analyse du marché et des comportements d'achat** afin d'être mieux à même de déterminer la juste valeur des bons dans les zones touchées, ainsi que pour envisager des distributions concomitantes de certains articles ;
- **Incitation à inclure des articles non alimentaires fabriqués localement ;**
- **Intégration des nouvelles technologies** aux fins d'une amélioration de la collecte et de l'analyse des données – en particulier sur les comportements d'achat ;
- Utilisation à titre d'essai des **bons électroniques ;**



Des employés d'ONG enregistrent la marchandise des fournisseurs sur le lieu des foires pour s'assurer de leur qualité et de l'absence d'articles interdits (Aboro, province d'Ituri).

- Fixation de justes **prix maximums** ;
- Expérimentation de **l'utilisation des bons sur des marchés existants** (bons pour les marchés libres).

Une autre amélioration a été introduite récemment (et adoptée par certains des grands acteurs de la fourniture d'articles non alimentaires), qui consiste à ajuster la valeur des bons à la taille de la famille. Au lieu du bon standard de 75 dollars É.-U. par famille, ces ONG ont utilisé désormais des bons de trois valeurs différentes :

- 1) 55 dollars É.-U. pour les familles de 1 à 3 personnes ;
- 2) 75 dollars É.-U. pour les familles de 4 à 6 personnes ;
- 3) 95 dollars É.-U. et plus pour les familles de 7 personnes ou plus.

Le suivi assuré après les foires a fait apparaître une amélioration significative sous l'angle des vulnérabilités en matière d'articles non alimentaires lorsque cette approche est utilisée plutôt que l'approche habituelle.

Certains acteurs ont commencé à s'intéresser à la possibilité de passer à des versements directs en espèces pour répondre aux besoins en matière d'articles non alimentaires. Les analyses des comportements d'achat réalisées par des organisations recourant aux transferts monétaires inconditionnels montrent généralement que 40 à 50 % de l'argent est consacré aux articles non alimentaires. Si les dons inconditionnels en espèces destinés à répondre aux besoins en matière d'articles non alimentaires restent une option à examiner plus avant, cette solution n'est peut-être pas la meilleure dans tous les contextes. En ce qui concerne la disponibilité, une étude de 2010 portant sur 1 688 familles a révélé que plus de 66 % des bénéficiaires ont indiqué que les articles achetés aux foires n'étaient pas régulièrement disponibles sur les marchés où ils achèteraient normalement des articles non alimentaires. De fait, les fournisseurs qui parcourent des distances de plus de 100 km pour participer aux foires proposent souvent une variété de choix que les familles ne trouveraient pas sur le marché local.

## POINTS FORTS, POINTS FAIBLES ET ENSEIGNEMENTS TIRES

### POINTS FORTS

Ces évolutions ont été facilitées par la prise de conscience que l'approche des foires ne faisait que des gagnants : les personnes touchées, les organisations humanitaires et l'économie locale.

**+ Préférence des bénéficiaires.** Les visites de suivi auprès de familles bénéficiaires ont fait apparaître une nette préférence pour les foires, au détriment des distributions. Le fait de pouvoir choisir soi-même l'assistance requise, ce qui renforce la dignité des bénéficiaires, a été systématiquement mis en avant comme un énorme atout des foires. La crainte que les fournisseurs ne soient pas en mesure de fournir la qualité et la quantité requises pour répondre aux besoins s'est révélée infondée. Dans la même étude de 2010 portant sur 1 688 familles, les bénéficiaires ont indiqué que 96 % des articles achetés sur les foires étaient de très bonne qualité ou de qualité acceptable.

**+ Économies.** En permettant de réaliser des économies sur le plan de la logistique, des transports et de l'entreposage,

l'approche des foires a un coût par famille moindre que les distributions en nature. Elle réduit également les risques pour les organisations d'exécution, qui ne sont plus responsables de l'entreposage et de la sécurité des articles non alimentaires avant et pendant les distributions. En reconnaissant l'importance de la dignité et du choix pour les bénéficiaires, ainsi que l'optimisation de leurs contributions, les donateurs ont également joué un rôle catalyseur dans ces changements. Les donateurs humanitaires en RDC n'acceptent plus les propositions de distribution traditionnelle si l'organisation n'a pas expliqué pourquoi une approche en espèces n'est pas possible.

**+ Économie locale.** Des milliers de commerçants locaux et de producteurs d'articles non alimentaires fabriqués localement ont gagné à participer aux foires. Depuis les premières expériences menées à la fin de 2008, plus de 59 millions de dollars É.-U. ont été injectés dans l'économie locale congolaise par les organisations qui appliquent l'approche des foires. Le suivi auprès des fournisseurs montre que ces

programmes de foires ont eu pour « impact » secondaire de créer de nouveaux emplois, d'ouvrir des marchés dans de nouveaux endroits, d'accroître le capital et de diversifier la marchandise des commerçants locaux.

**+ Rapidité.** La généralisation de l'approche des foires a permis aux organisations humanitaires d'en accélérer la mise en œuvre, en particulier là où elles pouvaient compter sur des fournisseurs ayant déjà une expérience des foires. En 2016, des fournisseurs pouvaient, dans certains endroits, se procurer des articles non alimentaires pour des foires et régler les aspects pratiques en moins d'une semaine (ce délai peut aller jusqu'à trois semaines lorsque les fournisseurs ne connaissent pas bien l'approche des foires).

### DIFFICULTÉS ET ENSEIGNEMENTS

**- Possibilités de développement.** La dimension est une limite importante de l'approche des foires. Les organisations expérimentées peuvent monter une foire pour un maximum de 700 familles en une journée, selon le temps imparti aux familles pour faire leurs « achats » et celui qu'il faut, à la fin de la foire, pour compter les bons reçus par les fournisseurs. C'est pour ces deux raisons que les foires se déroulent normalement entre 10 et 15 heures. Elles sont généralement organisées 3 à 4 jours de suite, selon le nombre de familles à atteindre. En revanche, des distributions bien organisées peuvent toucher deux à trois fois plus de familles en une journée. C'est pourquoi elles continuent d'occuper une place essentielle dans les interventions en RDC – en particulier quand celles-ci sont à grande échelle ou dans de nouvelles régions, où les fournisseurs ayant une expérience de l'approche des foires sont peu nombreux.

**- Capacité du marché.** Si le dynamisme et la portée des marchés en RDC ont dépassé les attentes, il n'en demeure pas moins que, dans certaines régions, les marchés ne sont pas en mesure de fournir la quantité, l'éventail et la qualité d'articles nécessaires. De solides analyses du marché et des interventions sont nécessaires pour permettre aux acteurs de la fourniture d'articles non alimentaires de choisir ce qui convient le mieux : les foires, les distributions ou une combinaison des deux.

**- Fournisseurs malhonnêtes.** Des fournisseurs peuvent tenter d'abuser les bénéficiaires, malgré les accords conclus et la surveillance du personnel, en ne respectant pas les prix maximums, ou en se mettant d'accord avec d'autres fournisseurs pour fixer un prix sans marge de négociation pour les bénéficiaires.

**- Petits fournisseurs.** Il arrive que des petits fournisseurs, producteurs et artisans locaux ne soient pas enregistrés ou n'aient pas de documents fiscaux comme l'exige la loi. Cet obstacle peut être contourné en invitant les fournisseurs en règle à faire équipe avec des petits fournisseurs et producteurs d'articles non alimentaires fabriqués localement pour leur permettre de vendre leurs articles à leur stand.

**- Articles soumis à restrictions.** La question de savoir quand et comment imposer des restrictions quant aux types d'articles autorisés sur les foires, ou si le prix de certains articles doit être plafonné de façon à ce que l'accent reste mis sur les besoins de base – par exemple, autoriser la vente de chaussures, mais pas si leur prix dépasse une certaine somme – a donné lieu à de longues discussions. Le suivi a montré que les familles ont tendance à dépenser leurs bons pour acheter les mêmes types d'articles que ceux qui se trouvent dans un kit standard. La question se pose toutefois de savoir si des articles tels que les radios, les chaises en plastique ou les petits panneaux solaires peuvent être considérés comme des articles ménagers essentiels. Le groupe sectoriel a formulé des orientations, mais il revient en définitive à chaque organisation d'examiner la question avec les donateurs et les communautés bénéficiaires, en gardant à l'esprit l'objectif de son programme.

**- Utilisation des bons.** Une petite minorité de bénéficiaires a signalé des difficultés à utiliser les bons. Il s'agit plus particulièrement de personnes âgées ou analphabètes. Il est indispensable de veiller à ce que ces bénéficiaires soient encouragés à venir aux foires avec quelqu'un qui puisse les aider. L'organisation devrait également avoir des travailleurs qui puissent accompagner ces bénéficiaires aux foires. L'expérience acquise en RDC a appris qu'on n'en fait jamais de trop en matière d'éducation et d'information sur l'utilisation des bons.



Du personnel d'organisations explique l'utilisation et les différentes valeurs des bons aux bénéficiaires avant l'entrée dans la foire (Mutarule, province du Sud-Kivu).