



Recherche sur les systèmes de Protection sociale réactive aux crises

Étude de cas - Protection sociale et réponses
humanitaires face à l'insécurité alimentaire et à la
pauvreté au Mali

Clare O'Brien, Jenny Congrave, Kay Sharp et Naffet Keïta
Janvier 2018

À propos du projet

L'étude portant sur les [Systèmes de Protection sociale réactive aux crises](#) est un programme de recherche (2015 à 2017) entrepris par Oxford Policy Management (OPM), en consortium avec l'Overseas Development Institute (ODI), le Cash Learning Partnership (CaLP) et INASP. Celle-ci vise à renforcer les preuves concernant le moment et la manière dont les systèmes de protection sociale peuvent mieux réagir aux crises dans les pays à faible revenu et dans les États fragiles ou touchés par un conflit, pour réduire au maximum les impacts négatifs des crises et la nécessité d'interventions humanitaires séparées.

La recherche est financée par une aide du gouvernement britannique dans le cadre du programme *Humanitarian Innovation and Evidence Programme* (HIEP) du Département pour le développement International (DFID), une initiative visant à améliorer la qualité, la quantité et l'utilisation des preuves disponibles pour les interventions humanitaires.

La recherche se base sur six études de cas permettant l'analyse des caractéristiques d'un système de protection sociale qui serait réactif aux crises, et des différentes façons de lier protection sociale, aide humanitaire et systèmes de gestion du risque de catastrophe pour une réponse plus efficace. Les trois études approfondies menées au Mozambique, au Mali et au Pakistan, étudient la question à travers large éventail de crises et en examinant un certain nombre d'interventions de la protection sociale. Deux autres études menées aux Philippines et au Lesotho se concentrent sur une seule crise chacune. Enfin, une courte étude sur la région du Sahel analyse les mécanismes en place pour faire face aux crises liées à la sécurité alimentaire.

À propos de ce rapport

L'étude de cas approfondie du Mali analyse les expériences des secteurs de la protection sociale, de l'aide humanitaire et de la gestion des risques de catastrophe qui se sont réunis ces dernières années pour tenter de réduire les interventions humanitaires annuelles en réponse à l'insécurité alimentaire à grande échelle et renforcer l'utilisation des interventions de protection sociale pour répondre aux crises covariantes. L'étude se concentre en particulier sur les activités menées depuis le conflit sociopolitique de 2012 et prend également en compte l'effet de ce conflit sur la conception des politiques et leur mise en œuvre. Il convient de noter que, bien que la recherche ait été achevée fin 2016, ce rapport n'a été publié qu'en janvier 2018, ce qui signifie que les évolutions de 2017 ne sont pas prises en compte. Ceci est le rapport d'étude de cas complet. Une note de synthèse est éditée séparément.

Remerciements

Nous remercions sincèrement nos interlocuteurs maliens et d'ailleurs pour leurs idées recueillies au cours de nos différentes visites. Le personnel de nombreux ministères et de nombreux partenaires multilatéraux et bilatéraux et des ONG, notamment ECHO, la Banque mondiale, l'UNICEF et Oxfam, a partagé de nombreuses informations techniques et des perspectives sur les politiques. Ils ont également facilité notre participation aux réunions pertinentes. Nous exprimons notre reconnaissance à Cécile Cherrier pour son document d'information sur la protection sociale réactive aux crises au Mali, lequel a servi de base pour la recherche primaire ; à Marta Marzi pour son analyse de la pauvreté et de la vulnérabilité ; et à Mariame Traoré pour son analyse détaillée du système d'assistance médicale. L'équipe tient également à remercier Heather Kindness, la responsable du projet pour le DFID, pour son soutien. Nous sommes reconnaissants à Patrick Andrey, Jérôme Bernard, Paul Harvey, Heather Kindness et Sidy Gueye Niang pour leurs

commentaires sur les premières versions de cette étude. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

Citation suggérée : C. O'Brien, J. Congrave, K. Sharp et N. Keïta. (2017), « Recherche sur les Systèmes de protection sociale réactive aux crises : Étude de cas — Protection sociale et réponses humanitaires face à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté au Mali », Oxford Policy Management, Oxford, UK.

Note de synthèse

Approche et méthode

Globalement, la fréquence, la taille et la durée des crises et des catastrophes naturelles, économiques et politiques augmentent. Les gouvernements et les institutions internationales se sont engagés à trouver une solution pour répondre plus efficacement aux crises. Notre recherche porte sur deux thèmes directement reliés à cela : tout d'abord, le rôle éventuel à long terme des systèmes de protection sociale en réponse aux crises à grande échelle, puis les possibilités de coordonner (et éventuellement d'intégrer) les interventions humanitaires, la gestion de risque de catastrophe (GRC) et la protection sociale.

Le Mali est l'une de nos six études de cas. Le Mali a abordé l'insécurité alimentaire saisonnière pendant des décennies, utilisant souvent l'aide humanitaire pour aider les ménages qui pourraient être considérés comme chroniquement pauvres. Depuis 2012, cette situation a été combinée dans le nord avec les conflits et les déplacements internes, ce qui empêche le gouvernement de fournir des services de protection sociale de routine. Quelques interventions de protection sociale réactive aux crises sont déjà envisagées ou entreprises. Entre octobre 2015 et octobre 2016, nous avons mené plus de 60 entretiens, complétés par une analyse documentaire et par la participation aux conférences de protection sociale du Mali, et ce afin de comprendre les caractéristiques du système qui facilitent ou empêchent une réponse efficace aux crises. Nous nous concentrons ici sur la contribution de la distribution gratuite de nourriture, les programmes d'alimentation scolaire et les transferts monétaires.

Crises et vulnérabilité au Mali

Le Mali connaît des sécheresses répétées et généralisées qui peuvent affecter des millions de personnes. Les régions du nord - Gao, Kidal et Tombouctou - sont en grande partie désertiques. Les moyens de subsistance y sont adaptés aux conditions, et l'élevage y est plus répandu que l'agriculture. Les régions où la consommation moyenne des ménages est la plus faible sont toutes situées dans le sud, bien que cette région ait le plus grand potentiel agricole. Près de 90 % de la population de 18 millions d'habitants vit dans le sud du pays. En chiffres absolus, l'insécurité alimentaire saisonnière y est la plus forte. Les estimations annuelles récentes attestant du nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire, en tenant compte des besoins structurels et des urgences liées à la sécheresse, sont de l'ordre de 3 à 5 millions par an, dont environ 400 000 ayant besoin d'une aide alimentaire immédiate.

La principale crise récente fut la crise politique de 2012 et le conflit toujours en cours dans le nord. Cela a touché 3 millions de personnes, dont 400 000 déplacés (la moitié au Mali et la moitié à l'étranger). Cela a aggravé la vulnérabilité à l'échelle nationale, en raison notamment du manque

de biens parmi les personnes déplacées, de la pression sur les infrastructures et les services dans les communautés d'accueil et du manque d'accès aux marchés.

On pense que la pauvreté a considérablement augmenté depuis 2010. Dans le même temps, le taux de fécondité est l'un des plus élevés au monde (6,2 naissances par femme). La lente transition démographique est un défi pour la sécurité alimentaire.

Arrangements institutionnels et leurs implications

La responsabilité de traiter les crises est répartie principalement entre les trois ministères couvrant la protection sociale, la GRC et la sécurité alimentaire (connus respectivement sous le nom de MSAH, MSPC et CSA). Les interventions de protection sociale sont également mises en œuvre par les ministères des finances, de l'éducation, de l'agriculture et de la santé. Il existe une volonté politique d'utiliser la protection sociale pour faire face aux crises *ex-ante* et *ex-post* : c'est un sujet d'actualité au sein de la politique nationale de protection sociale de 2016 et dans le document national des priorités de résilience connu sous le nom de PRP. Certains se réfèrent à la nécessité d'une extension globale de la protection sociale en tant que priorité ; d'autres suggèrent qu'il y a de la valeur dans un système qui augmente en cas de crise. Les ressources humaines et les implications financières n'avaient pas toujours été détaillées au moment de la recherche. Le principal document qui sert de guide à l'aide à la sécurité alimentaire est le plan d'action national annuel. Celui-ci combine les interventions du gouvernement et des bailleurs de fonds. Le CSA est en pleine réforme et prévoit de renforcer sa position en faveur d'un soutien à plus long terme aux moyens de subsistance et à la résilience. Cela comprend l'utilisation de transferts monétaires et l'expansion des activités axées sur la nutrition. Le secteur le moins intégré avec les autres à un niveau politique est la GRC. La stratégie nationale GRC souligne les liens étroits entre GRC et aide humanitaire mais demeure moins explicite sur le rôle de la protection sociale dans la gestion des catastrophes, bien que la MSPC reconnaisse les avantages plus larges de la protection sociale pour la résilience des ménages.

Les interventions pour des crises à court terme et pour le développement à long terme ne sont pas toujours perçues par le gouvernement comme des activités distinctes. Nous constatons une convergence dans les approches des acteurs étatiques et non étatiques soutenant la protection sociale, la GRC, la sécurité alimentaire, la résilience et les initiatives humanitaires : la protection sociale tente d'être plus flexible, tandis que les acteurs humanitaires visent à offrir un soutien plus prévisible.

À la fin 2015, plus de 150 agences humanitaires opéraient au Mali, dont près de la moitié s'occupaient de l'insécurité alimentaire. La plupart opèrent dans le nord, même si la fragilité de la situation sécuritaire dans cette région a même limité leur accès. Certains, comme le Programme alimentaire mondial (PAM), ont une double mission de développement humanitaire, ce qui est utile pour parvenir à une approche flexible lorsque la frontière entre les deux n'est pas clairement évidente.

Les interventions de protection sociale et leur réactivité aux crises

Étant donné que le gouvernement fait peu de différence entre les politiques pour faire face à l'insécurité alimentaire saisonnière comme promu par les acteurs « humanitaires » et du « développement »¹, nous demandons ce que l'on entend par le concept de rendre le système

¹Les interventions qui seraient considérées ailleurs comme une intervention d'urgence / humanitaire sont considérées par le gouvernement malien comme faisant partie de la protection sociale. Voir également la section 4.1.

plus « sensible aux crises », peu importe qui fournit le service. Nous considérons qu'une intervention peut améliorer sa capacité de réaction à la crise si, pendant une crise, celle-ci parvient à offrir une couverture plus **compréhensive** de ceux qui en ont besoin, est plus **opportune** (c.à.d. qu'elle intervient plus tôt - peut-être même avant la crise), et plus prévisible (c.à.d. que l'on peut compter sur le financement) et si celle-ci réduit la duplication inutile des systèmes de prestation, par rapport à ce qui existait auparavant. Nous évaluons comment plusieurs interventions de protection sociale abordent ces défis.

Distribution de nourriture gratuite

La distribution annuelle d'aide alimentaire de la CSA s'est transformée en un filet de sécurité *de facto* répondant aux besoins chroniques, lié à un système d'alerte précoce et à un cycle d'évaluation des besoins à court terme et de financement. Il est fondamentalement conçu pour une *expansion et une contraction horizontales* (c'est-à-dire s'étendant aux nouveaux ménages selon les besoins) selon les populations vivant dans les zones classées comme étant en crise. La couverture est large : les 166 communes du Mali, parmi les 703 identifiées comme étant les plus vulnérables, reçoivent toujours une aide, tandis que la couverture des autres varie selon les besoins. *L'Expansion verticale* (c'est-à-dire augmenter la ration du ménage) est souvent mise en œuvre pendant la saison morte. Les agences internationales travaillent dans les communes où le CSA est présent. Une discussion est en cours pour savoir si elles devraient seulement fournir des compléments aux ménages soutenus par le CSA, ou si elles devraient compléter la liste de ce dernier. Tandis que la distribution de nourriture fonctionne assez rapidement après l'évaluation annuelle de la sécurité alimentaire, il s'agit d'une intervention *post-hoc* qui n'empêche pas les ménages de devenir exposés à l'insécurité alimentaire. Une réponse a lieu de manière fiable chaque année, mais le soutien est moins prévisible pour les ménages individuels car le ciblage est refait chaque année. Pour ce qui concerne la réduction de la duplication des systèmes, les principales opportunités sont le ciblage et le suivi ultérieur. Si le CSA s'oriente vers la distribution d'espèces, cela créera des opportunités d'harmonisation des méthodes de paiement, par exemple. Les interventions d'autres agences ne sont pas étroitement *alignées* avec les CSA en termes de composition ou de calendrier, en partie parce qu'elles sont alignées sur d'autres interventions, notamment Jigisèmèjiri (voir ci-dessous).

Programmes d'alimentation scolaire

Le programme gouvernemental de repas scolaires atteint 20 % des écoles primaires et est complété par des programmes financés par des fonds extérieurs, principalement par le PAM. Le schéma gouvernemental accorde la priorité aux 166 communes les plus vulnérables et prévoit de s'étendre dès qu'il en a la capacité et les fonds. Il a des objectifs en matière d'éducation - et pas seulement de sécurité alimentaire -, il serait donc malvenu qu'il change constamment ses écoles prioritaires en réponse aux crises. En se concentrant sur les zones vulnérables, il est déjà quelque peu réactif aux crises. Deux contraintes à l'expansion du système gouvernemental, en particulier dans un conflit, sont que la fourniture de repas scolaires doit suivre l'éducation de base (les écoles ne seront pas rouvertes dans les zones de conflit pour fournir des repas à moins d'un personnel qualifié, et d'une alimentation en eau); et deuxièmement, le décaissement des fonds publics aux autorités décentralisées responsables de la fourniture de repas scolaires est lent, comme on a pu le voir dans une tentative d'expansion temporaire en 2014-2015.

Le programme financé par le PAM a plus de flexibilité. Il a été *étendu horizontalement* (atteindre plus d'écoles et d'élèves) et *recentré* (zones déplacées) ; il a également été *étendu verticalement* (fournir un supplément aux bénéficiaires existants en augmentant jusqu'à deux repas par jour, en donnant des rations à emporter et en les prolongeant pendant les vacances scolaires). *L'adossement* sur ses systèmes organisationnels pour fournir un autre soutien de protection

sociale n'avait pas été fait, et cela soulevé certaines préoccupations légitimes sur l'affaiblissement de l'objectif éducatif de l'intervention. Il faut noter que les éléments flexibles rendent l'intervention du PAM non conforme à celle du gouvernement, puisque l'intervention de base est déjà étroitement liée : l'alignement entre les programmes gouvernementaux et non gouvernementaux n'est pas toujours crucial.

Transferts monétaires : Jigisèmèjiri et deux transferts monétaires d'urgence, le CCFS et le CCTS

En 2014, ECHO a financé des ONG pour fournir des transferts d'urgence sur un an dans le nord du Mali (appelés les CCFS), puis en 2016 (sous le nom de CPRST). Dans les deux cas, un groupe de cinq ou six ONG, le *cadre commun*, a harmonisé leurs interventions entre elles. Ils visaient également à s'accorder, dans la mesure du possible, avec le programme national de transferts monétaires, Jigisèmèjiri, et avec certains aspects du système de GRC. ECHO vise à mieux intégrer son intervention dans des systèmes à plus long terme en collaborant avec le service de développement de l'UE pour apporter un soutien complémentaire au CPRST et en contribuant à l'établissement d'un registre unifié des bénéficiaires aboutissant à un « registre social » (le « RSU »), un système d'information de gestion (MIS) pour les interventions multiples et les fournisseurs de services.

Pendant ce temps, Jigisèmèjiri a été créé en 2012 et travaillait dans une centaine de communes au moment de la recherche. Il fournit aux ménages pauvres trois ans d'aide à hauteur de 10 000 FCFA (soit 16 dollars) mensuels. Quelque 47 000 ménages percevaient cette aide à fin 2016. Jigisèmèjiri est un projet mis en œuvre par une unité du ministère des Finances et largement financé par la Banque mondiale, dont le projet plus large comprend le soutien à la mise en place d'un système d'assistance sociale de base dirigé par le gouvernement. Il a principalement fonctionné uniquement dans le sud, mais s'est déplacé dans la région de Gao, dans le nord, en 2016 ce qui a entraîné la nécessité d'un alignement plus étroit avec le CPRST qui y opère. Un amendement du projet par la Banque mondiale à la mi-2016 a ajusté l'objectif de Jigisèmèjiri en énonçant de manière explicite un « système national de filet de sécurité *adaptatif* », visant à souligner l'importance de la résilience aux crises.

L'alignement entre le CCFS / CCTS et Jigisèmèjiri a permis une coopération sur les composantes de la méthode d'inscription et de sélection des ménages, l'utilisation d'un code commun d'identification des ménages et, en 2016, l'utilisation du même montant de transfert (en 2014, le CCFS s'élevait à 100 000 francs CFA par an, plutôt que 120 000 francs CFA). Les *cadres communs* se sont liés avec les systèmes GRC par le biais des données du système d'alerte précoce afin de sélectionner les zones géographiques d'intervention.

L'alignement entre eux des ONG dans les *cadres communs* de ECHO, et non plus seulement avec Jigisèmèjiri, est utile dans une éventuelle transition entre l'aide humanitaire et la protection sociale. Les aspects de la programmation qui ont été alignés comprennent : la logique, les questionnaires et la démarche de suivi et d'évaluation (M & E). À son tour, Jigisèmèjiri s'accorde avec d'autres interventions de protection sociale (pas seulement avec des programmes d'urgence). Par exemple, l'inscription automatique des bénéficiaires de Jigisèmèjiri au régime d'assistance médicale RAMED est en cours d'expérimentation, car les ménages nécessitant une assistance en espèces sont également susceptibles d'être ceux ciblés par le RAMED.

Les interventions humanitaires, telles que les *cadres communs*, répondent en grande partie à des besoins récurrents et prévisibles et non à des situations exceptionnelles. Les donateurs, tels que ECHO, souhaiteraient un transfert progressif de cette charge vers le système géré par l'État afin de pouvoir se concentrer sur les crises aiguës, au Mali ou ailleurs. Cela nécessite que le système

étatique soit pleinement opérationnel dans le nord, ce qui prendra vraisemblablement encore plusieurs années. En attendant, il convient de continuer à harmoniser les interventions humanitaires, à s'aligner sur le nouveau système étatique et à s'appuyer sur les composantes existantes du système. Il reste de nombreux aspects de la programmation humanitaire qui ne sont pas encore alignés, y compris les interventions de nombreuses agences qui ne font pas partie du *cadre commun*.

Dans une crise chronique, il est essentiel d'assurer un financement durable. Un programme gouvernemental basé sur les cadres de coopération par pays (CCFS) et sur Jigisèmèjiri devrait, à pleine échelle, couvrir plusieurs centaines de milliers de ménages à un coût prohibitif pour le gouvernement malien à l'heure actuelle. Ces interventions restent en grande partie financées par des donateurs internationaux. Le gouvernement et ses partenaires étudient les mécanismes de financement des mesures de protection sociale en cas de catastrophe, y compris par le biais du mécanisme d'assurance de la capacité de risque africaine (ARC), même si les modalités de fonctionnement ne sont pas précisées. La Banque mondiale et la Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement (GFDRR), financée par plusieurs donateurs, étudient les différentes formes de financement permettant la possible extension de Jigisèmèjiri en cas de catastrophe. Un groupe de travail a été mis en place à cet effet. Nous sommes conscients de l'attrait d'un tel programme, et le groupe de travail offre une bonne perspective pour développer un système conçu de manière rigoureuse. Néanmoins, comme Jigisèmèjiri n'atteint qu'environ 2 % des ménages, alors qu'environ un quart de la population souffre d'insécurité alimentaire chronique et que 44 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, il est raisonnable d'accorder la priorité à une expansion à long terme.

Reste la question de la facilité avec laquelle un système géré par l'État peut assumer de nouvelles responsabilités dans une situation d'extrême fragilité comme dans le nord du Mali. L'un des avantages du CCFS exprimé par certains membres de la communauté, était précisément qu'il ne s'agissait pas de l'État. En outre, le MSAH est assez petit au niveau national. Ce n'est pas nécessairement un problème : il n'est pas nécessaire d'exécuter toutes les activités de protection sociale. Cependant, il a pour mandat de coordonner ces activités et devrait être en mesure de le faire.

Utiliser les éléments d'un système de protection sociale pour répondre aux crises

Le gouvernement travaille à renforcer les éléments d'un *système* de protection sociale et à améliorer l'efficacité des interventions individuelles. Nous passons en revue les ressources humaines du système, l'approche de ciblage et la base de données prévue, la RSU.

Nous avons trouvé un accord général sur cinq attributs du ressourcement humain requis pour l'utilisation de la protection sociale dans les crises à grande échelle au Mali. Premièrement, le gouvernement devrait pouvoir prendre les devants lorsque cela s'avère nécessaire (bien que cela ne soit pas toujours possible dans les situations de conflit). Deuxièmement, certaines capacités du gouvernement existent déjà. Troisièmement, cette capacité est extrêmement sollicitée, surtout dans le nord, ce qui freine la fourniture même de la protection sociale de routine. Le gouvernement ne peut pas créer une « capacité de pointe » en recrutant du personnel supplémentaire pour répondre à une « crise » continue ; encore moins pour renforcer sa présence dans les zones de conflit. Quatrièmement, la capacité devrait être renforcée au niveau local et national, à mesure que la décentralisation prend de l'importance. Cinquièmement, les acteurs non gouvernementaux continueront à jouer un rôle clé dans la capacité des ressources humaines en matière de réaction aux crises, et de protection sociale à long terme.

En ce qui concerne le ciblage, la préférence accordée aux différentes méthodes par les acteurs humanitaires et de développement (approche de l'économie des ménages et test des moyens de substitution) aboutit à des bénéficiaires très différents. Cela peut présenter un défi pour passer d'un type de programme à l'autre. Les acteurs au Mali en sont pleinement conscients. Ils entreprennent des recherches à Gao pour y remédier, car c'est là que les deux types de programmes sont fournis. Les changements de ciblage peuvent avoir moins d'impact sur les ménages sahéliens que prévu en raison de la pratique répandue de la redistribution des bénéficiaires. L'efficacité du programme dépend également du ciblage géographique. Il existe déjà des liens entre les GRC et les systèmes de protection sociale pour promouvoir la réactivité aux crises, grâce à l'utilisation de la liste des communes vulnérables.

Le MIS intégré proposé par le Mali, le RSU, est envisagé comme une passerelle pour les acteurs travaillant sur l'assistance sociale pour accéder à l'information sur les individus et les ménages. Il était dans sa phase de conception au moment de la recherche. Le fait que le RSU soit planifié ne signifie pas automatiquement qu'il sera pertinent ou efficace pour être utilisé dans tous les cas de crises. Deux facteurs favorisant le développement du RSU sont, d'une part, le soutien politique à sa création et, d'autre part, la dynamique du processus en cours depuis plus d'un an déjà. Les MIS intégrés ont encore des difficultés, même lorsqu'ils parviennent à résoudre le problème fondamental du maintien de données complètes, à jour et précises. L'utilisation de bases de données dans les situations d'urgence - et plus encore dans un conflit - ajoute à la complexité, car la protection des bénéficiaires suscite des inquiétudes. Tableau 22 du rapport principal répertorie les caractéristiques du RSU qui déterminent sa pertinence. Parmi les défis qui affectent l'utilisation du RSU quelle que soit la situation on peut en citer trois : la nature multisectorielle de la protection sociale, ce qui signifie qu'il n'est pas possible pour chaque intervention d'y figurer ; la méfiance dans la qualité des données ; et l'accessibilité des données dans un environnement fortement limité en ressources. Les crises majeures au Mali étant l'insécurité alimentaire et les conflits, le RSU devra faire face à des mises à jour en temps réel, des changements dans la situation matérielle des ménages, des déplacements de population et la réticence à partager des informations personnelles dans les zones de conflit.

Considérations financières.

Il est complexe de passer d'un financement des réponses *ex post* aux crises à des mesures *ex ante* de renforcement de la résilience et de prévention des catastrophes. Les dépenses publiques pour une protection sociale réactive aux crises dépendent de la santé générale du budget de l'État, de la protection sociale de routine et de la sécurité alimentaire, de la disponibilité de fonds pour des crises inattendues ou importantes et de sa capacité à décaisser et utiliser les montants budgétisés. Alors que l'économie malienne et le budget de l'État devraient croître à moyen terme, les dépenses de protection sociale augmenteront plus lentement que les autres secteurs, ce qui entraînera une légère diminution de la part du budget stratégique principal du gouvernement. Les dépenses publiques liées à la GRC sont difficiles à identifier car elles ne sont pas classées en tant que secteur.

Si le gouvernement veut remédier à l'insécurité alimentaire saisonnière par la seule protection sociale, il devra faire un usage plus efficace des ressources intérieures existantes et augmenter les dépenses dans le secteur par ordre de grandeur. Ce dernier est irréaliste : il peine à financer même les programmes existants. Certains analystes proposent d'aider le secteur à justifier une réaffectation des fonds à ses activités. D'autres suggèrent des « sources de financement innovantes », bien que de nombreux secteurs - y compris la santé - se tournent vers les mêmes sources. Dans le cadre de la protection sociale, il serait nécessaire de plaider en faveur de l'utilisation des fonds pour la sécurité alimentaire, car il existe d'autres demandes urgentes sans rapport avec les crises, par exemple un déficit des programmes de sécurité sociale contributifs. La

protection sociale est une petite partie du budget global, de sorte que toute augmentation radicale des dépenses devra provenir de tous les secteurs, y compris, par exemple, de l'agriculture. Étant donné que la responsabilité de répondre aux crises est désormais décentralisée, la disponibilité de financement au niveau local est un problème critique. Une évaluation récente suggère que le financement de la réponse aux crises n'a pas suivi le transfert de responsabilité. L'assurance peut être un moyen de lisser les dépenses pour faire face aux crises, mais elle vise à gérer des événements exceptionnels, et non des fluctuations annuelles des besoins.

Le gouvernement ne fait pas de distinction entre développement et aide humanitaire dans ses rapports. Les dépenses des donateurs humanitaires autoproclamés ont diminué depuis le pic de 2014 ; la moitié ou plus des besoins humanitaires ne sont pas financés. Cela illustre la difficulté des gouvernements à obtenir des fonds auprès de partenaires internationaux pour des activités de rétablissement rapide lorsqu'une crise immédiate est perçue comme ayant eu lieu. Un rapport récent sur le financement humanitaire déclare que, pour que les mécanismes de financement puissent voir « au-delà de la crise » il faut prêter attention à l'anticipation et à l'analyse ; améliorer l'architecture pour le financement ; et améliorer l'efficacité (Poole, 2015). Nous concluons que le Mali, en premier lieu, progresse dans la planification et l'analyse à moyen terme des besoins de financement, et dans la planification stratégique conjointe gouvernement-donateurs. Deuxièmement, il est confronté à des défis plus importants tels que la mobilisation et la libération de fonds, même concernant la protection sociale de routine, et qui plus est pour les crises. Troisièmement, le passage à des programmes monétaires harmonisés à grande échelle est conforme aux recommandations mondiales concernant l'efficacité future du financement humanitaire. Les analyses coût-efficacité de ces changements sont encore limitées.

Coordination entre protection sociale, GRC et acteurs humanitaires

Le Mali est un exemple de bonne pratique car celui-ci dispose d'un ensemble assez complet d'organismes actifs pour la coordination des organismes et la planification conjointe dans de nombreux secteurs pertinents, y compris un système de groupes performant et le groupe de travail visant à étendre Jigisèmèjiri. Certains sont dirigés par le gouvernement, d'autres ont des contacts conjoints avec des partenaires internationaux ou sont uniquement liés à des organisations internationales. Souvent, ceux qui sont à la pointe sur le plan international sont des incarnations nationales de structures à l'échelle du Sahel ou à l'échelle mondiale, telles que le Cash Working Group. Les ONG financées par ECHO ont renforcé leur visibilité dans les discussions autour des politiques à travers *le cadre commun*, ce qui leur permet de collaborer plus facilement avec le gouvernement et avec d'autres. Au niveau local, l'image est un peu plus fragmentée.

Bien que la participation aux réunions soit variable et qu'il semblerait qu'il y en ait eu trop, le sentiment général était que de nombreuses possibilités existaient au niveau national, permettant ainsi aux différents organismes d'apprendre des autres. Les ministères responsables de la GRC et de l'agriculture sont moins intégrés que ceux de la protection sociale et de la sécurité alimentaire. Toutefois, le ministère de l'Agriculture représente le Mali à travers l'initiative régionale de résilience, AGIR, qui met l'accent sur la protection sociale.

Conclusion

Nous avons vu que la question clé pour le Mali était de savoir comment réaliser la transition d'une partie de l'assistance humanitaire vers le développement à long terme, en particulier pour la sécurité alimentaire. Il n'y a pas de progression linéaire de « l'urgence », à la « transition », au « développement » : il est difficile de dire si, cinq ans après *la crise*, il y a toujours une urgence

dans le nord ou si l'instabilité prolongée est la « nouvelle norme ». Les agences humanitaires et de développement sont susceptibles de travailler dans le même espace.

Un document récent qui explore les défis de conception pour les systèmes de protection sociale cite trois conditions préalables : *l'engagement politique* pour établir le système ; *l'influence politique* pour sécuriser les ressources ; et *la capacité institutionnelle* à livrer. Les systèmes réactifs aux crises sont plus complexes que ceux de la protection sociale de routine car ils font appel à un ensemble plus large d'acteurs - nécessitant une bonne coordination - et doivent rester fermes en cas de crise. Au Mali, notre analyse a montré que l'engagement politique en faveur d'une protection sociale réactive aux crises est présent ; l'influence politique pour sécuriser les ressources est beaucoup plus difficile à la lumière des priorités concurrentes ; et la capacité institutionnelle pour une protection sociale adaptée aux crises est un défi encore plus important.

Les interventions du Mali en matière de protection sociale sont actuellement limitées et en cours de développement, même s'il existe une vision de leur expansion. Tout ce qui renforce la capacité de la protection sociale de routine à soutenir la résilience et la réduction des risques de catastrophe dans le cadre de ses objectifs standard est bénéfique. Néanmoins, le Mali utilise déjà des mécanismes de protection sociale réactive aux crises dans plusieurs de ses programmes (expansion verticale et horizontale, adossement, alignement et recentrage).

Nous formulons les recommandations suivantes :

1. **Intégration de politique.** Renforcer l'intégration de la MSPC, du Ministère de l'agriculture et des autorités locales décentralisées dans les débats politiques sur la transition de la réponse humanitaire à la protection sociale face à l'insécurité alimentaire.
2. **Coordination par le MSAH.** Le MSAH doit être soutenu pour remettre son mandat de coordination de la protection sociale, y compris en se penchant sur les blocages qui empêchent la mise en place d'une division de filets de sécurité sociale qui a été déjà approuvée un an avant la recherche.
3. **Soutien à la protection sociale de routine.** Le gouvernement et ses partenaires internationaux devraient continuer à soutenir la fourniture de la protection sociale de routine, en tant qu'élément central de la réponse aux crises.
4. **Travailler avec les autorités locales.** Le renforcement des capacités des ressources humaines devrait se faire au niveau local et national.
5. **Attention à la protection sociale dans le cadre de la GRC.** Le rôle potentiel de la protection sociale dans la GRC est sous-estimé dans les cadres et les documents de politique. Soutenir les acteurs de la GRC dans la prise en compte de la manière dont les interventions et les systèmes de protection sociale peuvent les aider à atteindre leurs objectifs.
6. **Création d'un MIS intégré efficace.** Tenir compte des facteurs qui favorisent ou limitent l'utilisation des RSU pour une protection sociale réactive aux crises, notamment comment améliorer la confiance dans la qualité des données, maximiser l'accessibilité sans compromettre la confidentialité des données et s'adapter aux changements de situation des ménages touchés par l'insécurité alimentaire ou les conflits ou qui sont déplacés à l'intérieur du pays.
7. **Espace fiscal pour une protection sociale adaptée aux crises.** Étudier comment les activités pertinentes peuvent être financées par le biais d'autres budgets sectoriels, en particulier l'agriculture.
8. **Analyses coût-efficacité.** Des analyses coût-efficacité et d'autres études sur l'optimisation des ressources peuvent aider à suivre les améliorations de l'optimisation des ressources apportées par les amendements à la protection sociale et à la programmation humanitaire.

Sommaire

Liste des tableaux, des graphiques et des encadrés	xii
Abréviations	xiii
1 Approche et méthode	1
1.1 Questions de recherche	1
1.2 Démarche adoptée au Mali	1
1.3 Une note sur la terminologie et la portée de la recherche	2
2 Crises et vulnérabilité au Mali	5
2.1 Les crises majeures et les crises au Mali	5
2.2 Principaux problèmes de pauvreté pour la protection sociale	8
2.3 Vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition	9
3 Implications des arrangements institutionnels pour la protection sociale, la GRC et l'action humanitaire	12
3.1 Aperçu	12
3.2 Protection sociale	13
3.3 GRC	17
3.4 Sécurité alimentaire et résilience	19
3.5 Actions humanitaires	22
3.6 Arrangements institutionnels et leurs implications	25
4 Les interventions de protection sociale et leur réactivité aux crises	27
4.1 Démarche visant à analyser la réactivité aux crises des interventions	27
4.2 Programme de distribution de nourriture gratuite	31
4.3 Programmes d'alimentation scolaire	34
4.4 Filets de sécurité monétaires : les <i>Cadres communs</i> et Jigisèmèjiri	38
5 Utiliser les éléments d'un système de protection sociale	47
5.1 Ressources humaines	48
5.2 Approches de ciblage	50
5.3 Base de données (registre social unifié)	52
6 Considérations financières.	57
6.1 Financement public	57
6.2 Développement et financement des partenaires humanitaires	61
6.3 Autres sources de financement	62
6.4 « Mises à niveau du système » : quels progrès peuvent être réalisés au Mali ?	63
7 Coordination entre protection sociale, GRC et acteurs humanitaires	66
7.1 Certains de principaux mécanismes de coordination et leur pertinence	67
7.2 Perspectives sur les arrangements de coordination	70
8 Conclusion	72
8.1 Implications sur la nature des crises au Mali	72
8.2 Développer un système de protection sociale efficace	73
8.3 Quelles caractéristiques des interventions et des systèmes de protection sociale facilitent une réponse efficace aux crises ?	74

8.4	Comment les systèmes humanitaires, de gestion des risques de catastrophes et de protection sociale peuvent-ils mieux fonctionner ensemble pour apporter des réponses plus efficaces aux crises ?	76
8.5	Recommandations pour le gouvernement et ses partenaires	76
Annex A	Références	78
Annex B	Méthode de recherche	82
Annex C	Informations complémentaires - moyens de subsistance et sécurité alimentaire	85

Liste des tableaux, des graphiques et des encadrés

Graphique 1	Typologie de la réponse à la crise	3
Graphique 2	Carte du Mali	6
Graphique 3	Estimation du nombre de personnes à risque ou affectées par l'insécurité alimentaire, 2004/05 à 2013/14 (en milliers)	10
Graphique 4	Organisation du MSAH	14
Graphique 5	Interventions de protection sociale au Mali	29
Graphique 6	Dépenses budgétaires et hors budget des donateurs, 2014 (milliards de FCFA)	62
Graphique 7	Zones de moyens de subsistance	85
Tableau 1	Données démographiques et socioéconomiques générales	8
Tableau 2	Caractéristiques proposées du RSU	54
Tableau 3	Budget prévisionnel pour la relance économique et le développement durable, 2016-18, par axe stratégique (milliards de FCFA)	58
Tableau 4	Principaux forums de coordination et de collaboration	67
Tableau 5	Entretiens menés	84
Tableau 6	Population par niveau d'insécurité alimentaire prévisionnel, Juin/Août 2017 (en milliers)....	86
Encadré 1.	Le schéma d'assistance médicale RAMED	42
Encadré 2.	Démystifier le concept de registre intégré des bénéficiaires et de registres sociaux.....	53

Abréviations

AGIR	Alliance Globale pour la Résilience
AMU	<i>assurance maladie obligatoire</i>
ANAM	Agence Nationale d'Assistance Médicale
ARC	African Risk Capacity
CaLP	Cash Learning Partnership
CANAM	Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CCFS	Cadre Commun sur les Filets Sociaux
CCOCSAD	Comité Communal d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CCTS	Cadre Commun Transferts Sociaux
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CLOCSAD	Comité Local d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CMU	couverture maladie universelle
CNSA	Conseil National de Sécurité Alimentaire
CREDD	Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable
CROCSAD	Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
DFID	Département pour le développement international
DGPC	Direction générale de la protection civile
DNDS	Direction Nationale du Développement Social
DNPSES	Direction Nationale de Protection Sociale et de l'Economie Solidaire
DNSA	<i>Dispositif national de sécurité alimentaire</i>
GRC	Gestion des risques de catastrophe
ECHO	European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection Department
EMOP	Emergency Operations (terminologie du Programme alimentaire mondial)
ENSAN	<i>Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle</i>
FAO	Food and Agriculture Organisation
FNAA	Fonds national de d'Appui à l'Agriculture
FONGIM	Forum des ONG internationales au Mali
GFDRR	Dispositif mondial de réduction des risques de catastrophe et de reconstruction
HEA	Household Economy Approach
HIEP	Humanitarian Innovation and Evidence Programme

INSTAT	Institut national de la statistique
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MSAH	Ministère de la Solidarité et de l'Action humanitaire (depuis 2016)
MSAHRN	Ministère de la Solidarité, de l'Action humanitaire et de la reconstruction du Nord
MSPC	Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ODI	Overseas Development Institute
ONG	organisation non gouvernementale
OPM	Oxford Policy Management
ORSEC	Organisation des secours
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PMT	proxy means test
PRP	Priorités Résilience Pays
PSA	Protection Sociale adaptative
PSNP	Productive Safety Net Programme
RAMED	Régime d'Assistance Médicale
RRC	Réduction des risques de catastrophe
RSU	registre social unifié
SAP	<i>système d'alerte précoce</i>
SGI	système de gestion de l'information
SHA	Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide
UNICEF	Unies Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le Développement International)
UTM	Union Technique de la Mutualité Malienne

1 Approche et méthode

1.1 Questions de recherche

Globalement, la fréquence, l'ampleur et la durée des catastrophes et des crises, qu'elles soient la conséquence de phénomènes naturels ou de chocs économiques ou politiques, sont en augmentation. Le coût de la réponse à ces catastrophes a également augmenté. Tandis que les gouvernements nationaux portent la responsabilité principale d'atténuer le risque de crises et d'y répondre, les demandes adressées à la communauté humanitaire internationale pour fournir une assistance continuent de croître. Le volume de l'aide humanitaire internationale ne cesse d'augmenter - les trois dernières années ont vu chacune des niveaux d'assistance les plus élevés jamais obtenus - et l'écart par rapport à ce qui est nécessaire continue de s'élargir (Development Initiatives, 2016).

De nombreuses crises sont prévisibles et prolongées, et souvent à évolution lente. Pour cette raison, les gouvernements et les agences internationales s'engagent à trouver une solution qui réponde plus efficacement aux crises : ils visent à « mieux utiliser les ressources et les capacités existantes pour réduire les besoins humanitaires à long terme », selon les engagements du Grand Bargain pris par les communautés humanitaires et de développement au Sommet Humanitaire Mondial (« Grand Bargain », 2016, p. 14). De nombreux acteurs demandent maintenant si et comment les systèmes de protection sociale à long terme peuvent faire partie de la solution, puisque ceux-ci sont déjà destinés à répondre aux besoins des ménages les plus pauvres, à renforcer leur résilience et à répondre aux crises.

Ce programme de recherche a été commandé pour explorer ce problème. Nous examinons deux thèmes liés mais distincts : premièrement, la protection sociale et son rôle potentiel dans la réponse aux crises ; et deuxièmement, les possibilités de coordination (et d'intégration possible) des interventions humanitaires, de la gestion des risques de catastrophe (GRC) et de la protection sociale.

Notre principale question de recherche est la suivante : **Quels sont les facteurs qui permettent aux systèmes de protection sociale de réagir aux crises et d'apporter une réponse efficace aux crises ?**

Il y a deux sous-questions associées :

1. Quelles caractéristiques de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de protection sociale facilitent une réponse efficace aux crises ?
2. Comment les systèmes humanitaires, de gestion des risques de catastrophes et de protection sociale peuvent-ils mieux fonctionner ensemble pour apporter des réponses efficaces aux crises ?

Nous y répondons au moyen d'une série de six études de cas - y compris celle-ci - et d'un certain nombre de produits connexes (une analyse documentaire, un rapport de synthèse, une boîte à outils et d'autres).

1.2 Démarche adoptée au Mali

Le Mali a été sélectionné en tant qu'étude de cas de pays pour plusieurs raisons. Le Mali a abordé l'insécurité alimentaire saisonnière pendant des décennies, utilisant souvent l'aide humanitaire pour aider les ménages qui pourraient être considérés comme chroniquement pauvres. Deuxièmement, depuis 2012 cette situation a été combinée dans le nord avec le conflit et le

déplacement de la population qui affecte la capacité du gouvernement à fournir des services de protection sociale de routine (voir section 2 pour une analyse des crises auxquelles le Mali est confronté). Troisièmement, il existe une volonté politique, parmi le gouvernement et ses partenaires, de soutenir des liens plus étroits entre l'aide humanitaire et la protection sociale, afin de réduire l'incertitude quant au recours à des réponses humanitaires annuelles. Des interventions de protection sociale réactive aux crises sont déjà entreprises à cet égard. En traduisant les questions de recherche globales au niveau national, notre recherche vise donc à explorer des thèmes tels que :

- Quelles caractéristiques du système de protection sociale au Mali depuis 2012 facilitent une réponse efficace face aux crises ? Que pourrait-on faire de plus ? Comment son fonctionnement a-t-il été affecté par le conflit ?
- Comment le gouvernement et les acteurs humanitaires internationaux fonctionnent-ils afin de resserrer les liens entre leurs interventions en matière de protection sociale et d'aide humanitaire ?
- Comment les systèmes humanitaires, de gestion des risques de catastrophes et de protection sociale peuvent-ils mieux fonctionner ensemble pour apporter des réponses plus efficaces aux crises au Mali ?

La recherche emploie un vaste éventail d'outils analytiques (voir Annex B pour les détails de la méthode). Ceux-ci comprennent une analyse de la pauvreté et de la vulnérabilité, une cartographie des politiques et des interventions, un examen de leur efficacité face aux crises et une analyse des facteurs qui déterminent leur conception et leur performance, y compris les questions d'économie politique, la capacité opérationnelle et les ressources financières. L'étude s'appuie principalement sur des entretiens menés auprès de plus de 60 informateurs clés au cours de quatre périodes de recherche au Mali, entre le mois d'octobre 2015 et octobre 2016, ainsi qu'une étude détaillée de la documentation. Une approche consultative a été adoptée pour la recherche : concepts, résultats préliminaires et émergents ont été présentés lors des réunions des Cash working groups en octobre 2015 et juin 2016, et lors d'une réunion du groupe de travail technique sur l'expansion des filets de sécurité sociale en juin 2016, ainsi qu'à la conférence nationale de protection sociale en octobre 2016.

1.3 Une note sur la terminologie et la portée de la recherche

Il est utile de définir le terme « protection sociale réactive aux crises », car toute protection sociale est intrinsèquement destinée à répondre aux crises. Dans cette recherche, nous utilisons le terme « crise » pour désigner implicitement les crises covariantes, c'est-à-dire celles qui touchent un grand nombre de personnes et / ou de communautés à la fois. Les crises covariantes peuvent être naturelles, économiques ou politiques. Nous nous concentrons sur les types de crises covariantes qui affectent une part importante de la population et aboutissent à une « situation de crise » susceptible de déclencher une réponse humanitaire internationale. Cependant, nous ne couvrons pas l'afflux de réfugiés, qui déclenche des mécanismes internationaux spécifiques et ne relève pas de la seule responsabilité du pays hôte, ou d'une épidémie, qui appelle principalement une réponse du système de santé.

Nous adoptons une définition large de la protection sociale englobant toute une gamme d'instruments, notamment les distributions alimentaires, les transferts monétaires, l'alimentation scolaire, les subventions pour les biens et les produits alimentaires de base, les subventions, l'assurance maladie et les pensions. Le programme de recherche global considère donc à la fois les instruments contributifs et non contributifs. De même, les prestataires de protection sociale étatiques et non étatiques sont inclus. Nous incluons des interventions qui peuvent être mises en

place avant une crise pour atténuer son impact, et pas seulement celles mises en œuvre après l'événement.

Deux autres concepts méritent une brève mention ici car ils définissent le diagnostic des types de besoins auxquels un pays doit répondre, et quel type de réponse est réalisable (OPM, 2015). Premièrement, en termes de besoins, nous reconnaissons que les besoins en protection sociale liés aux crises covariantes se répartissent en trois catégories : structurels, saisonniers et humanitaires. Les « besoins structurels » se réfèrent au type de pauvreté chronique couramment abordé par les programmes de protection sociale à long terme. Les « besoins saisonniers » font référence à des crises cycliques où, chaque année, le mauvais temps ou d'autres conditions poussent un nombre supplémentaire de ménages à demander une assistance à court terme. Les « besoins de la crise humanitaire » font référence à l'année ou à l'événement exceptionnels, occasionnels où les communautés qui se débrouillent généralement sans assistance ont besoin de soutien.

Deuxièmement, en termes de réponse, nous notons que la capacité d'un système de protection sociale formel (par opposition à informel, au niveau du ménage) à gérer les crises dépend en grande partie du degré de maturité du système. En mettant l'accent sur les possibilités d'utiliser les systèmes de protection sociale gérés par l'État pour faire face aux crises, nos études couvrent les pays où déjà un certain type de système est en place. Dans certains cas, il est seulement naissant et nous prenons en compte les implications de cela.

Un point de départ de la recherche a été une analyse documentaire approfondie qui a identifié cinq façons principales par lesquelles les interventions de protection sociale et d'aide humanitaire peuvent s'adapter ou collaborer pour répondre aux besoins découlant des crises covariantes (OPM, 2015). Nous les avons organisés en une typologie de la réponse aux crises (Graphique 11)²:

Graphique 11 Typologie de la réponse à la crise



Source : OPM (2015).

En bref, les systèmes ne sont pas seulement réactifs aux crises s'ils fournissent des compléments aux bénéficiaires existants ou ajoutent temporairement des bénéficiaires aux programmes de protection sociale existants (que nous appelons respectivement « expansion verticale » et « expansion horizontale »), bien que ces deux options soient communes et souvent appelées pour la « mise à l'échelle » d'une intervention en réponse à une crise. D'autres possibilités incluent de profiter d'une partie de l'infrastructure d'un programme existant, tel qu'une base de données ou de son personnel, tout en offrant une intervention tout à fait différente (« adossement » sur le système) ; exécute une intervention humanitaire distincte qui vise à présenter les caractéristiques

²Après l'achèvement des études de cas, la typologie a été mise à jour pour refléter les résultats de la recherche. La typologie mise à jour est présentée dans le rapport de synthèse qui accompagne cette étude.

d'une intervention de la protection sociale à long terme, afin de faciliter l'intégration ultérieure (« alignement implicite ») ; et, si aucun budget supplémentaire n'est disponible, tout simplement « recentrage » des ressources existantes sur les ménages prioritaires souffrant de la crise. Cette typologie est mentionnée dans le rapport.

2 Crises et vulnérabilité au Mali

Points clés

- Le Mali connaît des sécheresses généralisées qui peuvent affecter des millions de personnes, et des inondations plus fréquentes mais qui sont plus localisées et plus petites. Au cours des dernières décennies, les crises sont devenues plus fréquentes et plus graves. Le changement climatique peut accroître le risque de sécheresse.
- La principale crise récente fut la crise politique de 2012 et le conflit toujours en cours dans le nord. Cela a touché 3 millions de personnes, dont 400 000 déplacés.
- 90 % de la population sur un total de 18 millions d'habitants vit dans le sud, et les régions où la consommation moyenne des ménages est la plus faible se trouvent toutes dans le sud, bien que ce soit la zone présentant le plus grand potentiel agricole. Cela signifie qu'en chiffres absolus, l'insécurité alimentaire saisonnière est la plus élevée dans le sud.
- Depuis que les estimations du nombre de personnes souffrant d'insécurité alimentaire ont été révisées en 2012 afin d'inclure les besoins structurels ainsi que les urgences liées à la sécheresse, les estimations annuelles attestant du nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire, sont de l'ordre de 3 à 5 millions par an, dont environ 400 000 ayant besoin d'une aide alimentaire immédiate (les chiffres précis varient chaque année).
- La saison morte se situe aux alentours des mois d'avril à juillet pour les éleveurs et de juillet à octobre dans les zones agricoles. Le plan annuel de réponse nationale face à l'insécurité alimentaire couvre l'ensemble de cette période.
- Le conflit dans le nord a aggravé la vulnérabilité à l'échelle nationale, en raison de facteurs tels que le manque d'actifs parmi les personnes déplacées et les rapatriés, la pression sur les infrastructures et les services dans les communautés d'accueil et le manque d'accès aux marchés.

2.1 Les crises majeures et les crises au Mali

Depuis plusieurs décennies, les crises à évolution lente et rapide affectent régulièrement le Mali. Il s'agit de crises naturelles (sécheresses, inondations, infestations de ravageurs), de crises économiques (telles que la crise des prix alimentaires et énergétiques de 2007-2008) et de chocs politiques (notamment le conflit dans le nord) (Gouvernement du Mali, 2013b). À leur tour, ceux-ci peuvent entraîner des déplacements de population, notamment la migration rurale-urbaine et la migration vers les pays voisins. De plus, le pays est régulièrement sujet à des épidémies de santé comme le choléra³.

2.1.1 Crises naturelles

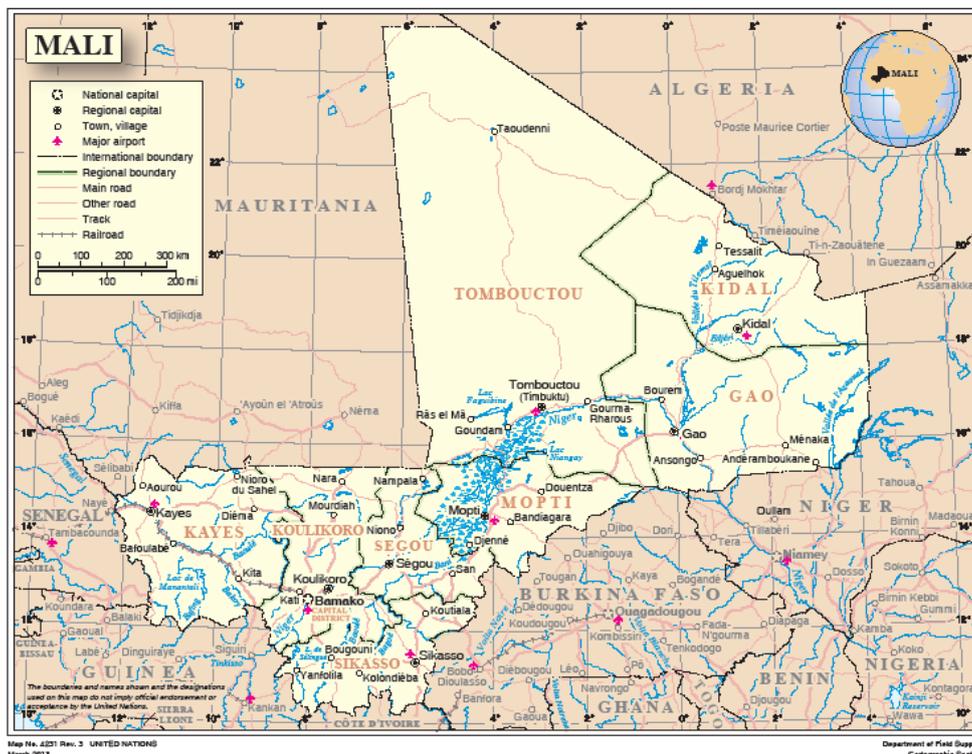
Se trouvant au Sahel en Afrique de l'Ouest, le Mali est situé dans l'une des régions les plus vulnérables au changement climatique et à la détérioration des conditions environnementales. Au cours des 50 dernières années, la région a subi de nombreuses catastrophes naturelles graves, en particulier des sécheresses répétées, qui ont provoqué une famine généralisée et fait de l'insécurité alimentaire le principal problème humanitaire et de développement. Ces crises sont devenues plus fréquentes et leurs impacts plus extrêmes.

Parmi les crises naturelles, la sécheresse, étant un facteur majeur contribuant à l'insécurité alimentaire (voir la section 2.3), a eu sur les moyens de subsistance des ménages l'effet négatif le plus persistant. Le Nord est la partie la plus sèche du pays - une grande partie de Tombouctou et

³Le Mali a connu huit cas d'Ebola durant l'épidémie régionale de 2014, entraînant cinq décès. Le risque émanant de cette crise était donc considérable, mais les incidents ont été maîtrisés avec succès.

Kidal sont désignés comme désert du Sahara (voir la carte dans le Graphique 22). Mais ces régions ne sont pas classées comme sujettes à la sécheresse, car la sécheresse est généralement mesurée par rapport à une norme à long terme. Dans les régions du Nord, les moyens de subsistance sont adaptés aux conditions sèches, et l'élevage plutôt que l'agriculture est la stratégie de subsistance la plus courante⁴. Les régions les plus menacées par la sécheresse météorologique, qui connaissent de longues périodes de précipitations inférieures à la moyenne, se trouvent au centre du Mali et vers l'Ouest, de Mopti à Kayes ; il existe également un faible risque lorsque l'on se dirige vers l'Est, en direction de Gao (WFP, 2014).. La menace de sécheresse devrait s'aggraver : l'analyse du changement climatique prévoit une réduction de 10 % des précipitations annuelles moyennes d'ici à 2025 par rapport à 2000 et une augmentation des variations d'une année sur l'autre (Gouvernement du Mali, 2015).

Graphique 22 Carte du Mali



La source : [Section cartographique de l'ONU](#). Note : Les huit régions du Mali sont divisées en 49 *cercles*, puis en 703 *communes*, le troisième niveau d'administration. La capitale, Bamako, est un département séparé. En 2016, une réorganisation des unités administratives était en cours. Celle-ci visait à créer de nouvelles régions, dont les premières sont Ménaka (jusqu'alors un *cercle* de la région de Gao) et Taoudénit (couvrant le nord de la région de Tombouctou).

Les principales sécheresses des deux dernières générations, citées au Mali comme les repères de la sévérité de la sécheresse, sont celles de 1973, 1984 et 2004 (Gouvernement du Mali, 2015). La Commission de sécurité alimentaire du gouvernement (*Commissariat à la Sécurité Alimentaire, CSA*) se sert de la sécheresse de 2004 comme base pour ses différents scénarios servant à déterminer le nombre et la répartition des ménages qui pourraient souffrir d'insécurité alimentaire en cas de sécheresse extrême et à grande échelle affectant la majeure partie du pays. Cette année-là, on estimait que plus de 2 millions de personnes dans presque toutes les régions souffraient d'insécurité alimentaire résultant directement de la sécheresse.

⁴Une carte des zones de moyens de subsistance se trouve au Graphique 77 dans l'Annexe C.1.

Les inondations, quant à elles, se produisent beaucoup plus souvent que les sécheresses, bien que l'ampleur de l'impact soit généralement très faible par rapport aux millions potentiellement affectés par une sécheresse. Néanmoins, le nombre de personnes affectées peut atteindre des dizaines de milliers (Fallavier, 2015). Les inondations ont lieu chaque année, et le plus souvent, le long du fleuve Niger, en particulier autour du delta dans la région de Mopti et dans une partie de la région de Ségou (PAM, 2014). Les inondations de routine sont prises en compte dans ces zones : les systèmes d'irrigation sont conçus pour en tirer parti et les moyens de subsistance des populations sont adaptés. Les inondations dues à des précipitations moyennes au-dessus de la moyenne sont plus notables dans d'autres régions de Ségou et à Kayes, dans l'ouest. La ville de Sikasso est également à risque face aux inondations, en particulier par sa forte densité de population et par un manque de préparation face aux inondations (REACH, 2014). Le risque d'inondation est extrêmement faible dans le Nord du pays.

2.1.2 Les crises politiques et les conflits de 2012

Il existe des conflits récurrents dans le Nord ; ils prennent la forme d'une rébellion armée contre l'Etat central (AGIR, 2014). La crise la plus importante qu'a connue le Mali ces dernières années fut le soulèvement politique de 2012, communément appelé *la crise* ou *la grande crise* ; le gouvernement a alors subi un coup militaire en mars, puis les principales villes du nord, telles que Tombouctou, Gao et Kidal, ont été saisies pendant la mise en place d'un gouvernement intérimaire par des groupes armés non étatiques (PAM, 2013b). Cela a coïncidé avec une mauvaise récolte et à l'insécurité alimentaire préexistante, qui a conduit à une crise complexe engendrant une augmentation générale du prix des céréales (PAM, 2014). Fin 2012, le conflit avait touché près de 3 millions de personnes dans le Nord et le centre du Mali, provoquant le déplacement de plus de 400 000 personnes - environ la moitié des déplacés internes, la plupart vers le Sud et l'autre moitié quittant le pays - limitant ainsi l'accès à l'eau et aux services sociaux de base pour ceux qui restaient dans le Nord (OCHA, 2013). La violence armée a détruit une grande partie de l'infrastructure sociale et économique dans les territoires occupés (Fallavier, 2015). La population lutte toujours pour accéder aux services sociaux et les acteurs humanitaires ne peuvent pas opérer dans certaines zones (OCHA, 2016).

En avril 2013, une mission des Nations Unies (ONU), la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), a été créée pour soutenir les processus politiques et mener à bien les tâches liées à la sécurité.⁵ L'accord de paix signé en juin 2015 entre le gouvernement et les rebelles Touaregs n'est toujours pas appliqué avec succès, alors que d'autres groupes rebelles (notamment les groupes islamistes affiliés à Al-Qaïda) ne sont pas inclus dans l'accord. La situation politique fragile entrave le développement du processus et pas seulement dans le Nord (International Crisis Group, 2015). Plus de quatre ans plus tard, depuis octobre 2016, l'exode touche un peu plus 36 000 personnes, principalement dans les régions de Gao et Tombouctou, et de nouveaux cas d'exode sont enregistrés, ce qui augmente la pression sur les ressources dans les communautés d'accueil. En outre, tandis que plus de 50 000 réfugiés étaient rentrés, près 135 000 maliens étaient toujours hébergés dans les pays voisins (OCHA, 2016).

En dehors de ce conflit majeur, les conflits localisés sur le contrôle des terres sont communs à travers le Mali. À long terme, la pénurie de ressources, aggravée par le changement climatique,

⁵« Intégré » signifie que les activités militaires, politiques, humanitaires et de développement de l'ONU sont placées sous la responsabilité d'un représentant spécial. Le chef du bras humanitaire, le coordinateur humanitaire, est le représentant spécial adjoint. On craint que la relation étroite entre les missions militaires et humanitaires ne complique la tâche des acteurs humanitaires visant à se distinguer de la présence militaire (Donini et Scalettari, 2016). Les ONG qui sont arrivées dans le Nord à peu près au même moment que la force de maintien de la paix de la MINUSMA ont également du mal à distinguer leur mission de la mission militaire.

devrait alimenter la migration vers la Libye, l'Algérie et la Mauritanie et vers les centres urbains au Mali. Cela peut à son tour alimenter les conflits sur les ressources et entre différentes cultures et moyens de subsistance (Fallavier, 2015).

2.2 Principaux problèmes de pauvreté pour la protection sociale

Le Mali est un vaste pays - le huitième en Afrique par sa superficie et plus du double de la France - avec une population de près de 18 millions d'habitants, dont 90 % sont concentrés dans le tiers sud de sa superficie terrestre. Les régions du nord de Tombouctou, Gao et Kidal, qui composent les deux tiers du pays, ne contiennent que 10 % de la population⁶. Plus au Sud, le potentiel agricole augmente, de même que la densité de la population et la taille moyenne des ménages. La densité de population exceptionnellement faible dans le Nord a entraîné une faible disponibilité de services dans cette région, ce qui a engendré une importante inégalité spatiale entre le Nord et le Sud. Certains spécialistes se demandent si cela a pu alimenter le conflit :

La crise a soulevé plusieurs questions : avait-elle été alimentée par des niveaux élevés de pauvreté et de faibles niveaux de prestation de services, y avait-il trop ou pas assez de ressources dans le Nord, était-il raisonnable de s'attendre à un niveau de service comparable à celui des régions peu peuplées (le Nord) où les coûts unitaires sont plus élevés, l'amélioration de la prestation de services dans le Nord pourrait-elle contribuer à la paix. (Banque mondiale, 2015d, p. vii).

À l'échelle nationale, la pauvreté monétaire est généralisée avec 44 % de la population vivant dans la pauvreté ; le taux est considérablement plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines et ceux qui dépendent de l'agriculture sont les plus pauvres avec un taux de pauvreté s'élevant à 57 % (AGIR, 2014) (Tableau 11). Environ les trois quarts de la population vit dans des zones classées comme rurales.

Tableau 11 Données démographiques et socioéconomiques générales

Indicateur	Valeur
Population (en millions d'habitants)	17,6
Population rurale (2009) (%) ¹	77
Taux de fécondité (naissances par femme en 2014)	6,2
Croissance démographique annuelle (%)	2,9
Pourcentage de pauvres (pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté en 2009) (%)	44
Rural	51
Urbain	19
Classement de l'indice de développement humain (sur 188, 2014) ²	179
PIB par habitant (\$US actuel)	724 \$
Secteur primaire (% du PIB)	41

Source : Auteurs basés sur les Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale, à l'exception de : (1) INSTAT, 2012 (2) PNUD, 2015. Remarque : sauf indication contraire, les données datent de 2015.

⁶Les estimations de population proviennent des projections officielles de la Direction Nationale de la Population. La densité de la population est très faible : 14 personnes par km² de superficie (Indicateurs de développement dans le monde, 2015).

Pour la politique de protection sociale, il est important que les régions où la consommation moyenne des ménages est la plus faible soient situées dans le Sud, et non dans le Nord : Sikasso, suivi par Ségou et Mopti (Banque mondiale, 2015d). La Banque mondiale appelle cela le « paradoxe de Sikasso » — « la coïncidence de taux de pauvreté élevés, dans la région de Sikasso, et avec le plus grand potentiel agricole » (Banque mondiale, 2015d, p.47). Bien que les facteurs en cause fassent l'objet de longues discussions, les facteurs méthodologiques en font également partie, nos entretiens avec les informateurs clés ont confirmé que la vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire est une caractéristique du Sud, même dans les zones où il y a un surplus de nourriture. Les ménages les plus pauvres peuvent manquer d'adultes aptes à cultiver leurs parcelles ou de biens productifs permettant de cultiver la terre. Il se peut, également, qu'ils soient des travailleurs d'un jour qui finissent par travailler pour des ménages plus aisés qui cultivent des cultures commerciales sans pour autant posséder de terres, ou qui pratiquent une agriculture de subsistance sur leurs propres terres sans pouvoir subvenir aux besoins de leurs ménages pendant la saison morte (Banque mondiale, 2015d).

En moyenne, l'économie du Mali a progressé plus lentement, au cours des deux dernières décennies, que le reste de l'Afrique subsaharienne. La croissance a été sévèrement affectée par la crise de 2012 et l'économie reste fortement exposée aux crises exogènes, telles que les sécheresses (FMI, 2015a). Les estimations suggèrent que la pauvreté peut avoir sensiblement augmenté depuis 2010 dû à plusieurs facteurs tels que la crise sécuritaire, le manque de pluie et les inondations (Banque mondiale, 2015d).

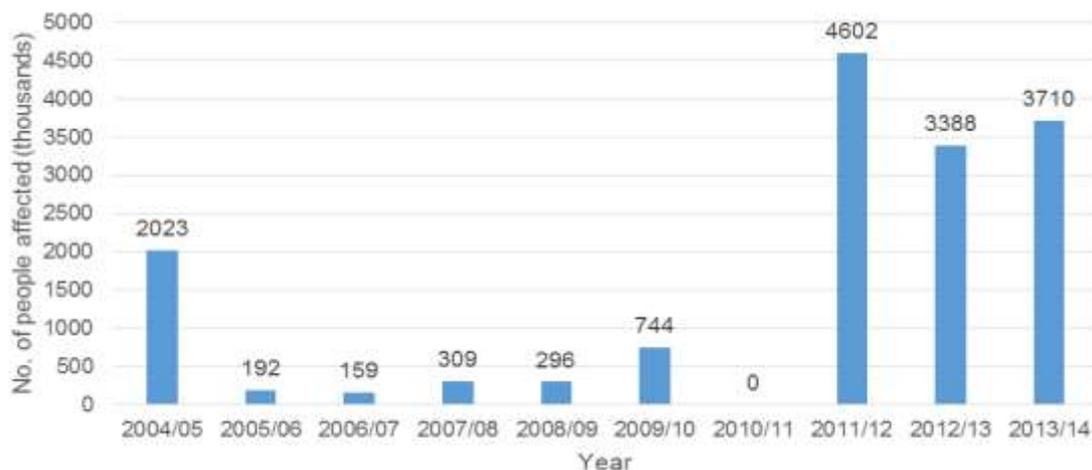
Le pays figure dans le bas du classement de l'indice de développement humain. La plupart de la population a un faible capital humain et une capacité limitée à diversifier les sources de revenus pour devenir plus résiliente. Pendant ce temps, l'indice synthétique de fécondité n'a pas beaucoup changé au cours des trois dernières décennies et demeure l'un des plus élevés au monde. La lente transition démographique demeure un défi pour la sécurité alimentaire et engendre une pression énorme sur les infrastructures et les services publics par ailleurs inadéquates, même au niveau actuel de la population. De plus, les taux élevés de fécondité affectent la santé des femmes et leur capacité de production ainsi que leur capacité à s'engager sur le marché du travail (FMI, 2015a). L'inégalité des sexes est très marquée : le Mali figure à la 150^e place, sur 188 pays, en matière d'inégalités entre les sexes (PNUD, 2015). La participation des femmes sur le marché du travail a stagné au cours de la dernière décennie. Il était de 35 % en 2010. C'est en partie une conséquence des faibles taux d'inscription des femmes en matière d'alphabétisation et d'éducation (FMI, 2015a). La discrimination sociale à l'égard des femmes est également très élevée, les femmes ayant moins de contrôle sur les ressources et les droits fonciers (Fallavier, 2015). Les orphelins, les enfants vulnérables et les personnes âgées ainsi que les personnes handicapées sont d'autres catégories particulièrement exposées au risque de pauvreté. Ces derniers souffrent d'exclusion des services sociaux appropriés, du système éducatif et du marché du travail (Fallavier, 2015).

2.3 Vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition

Les crises telles que la sécheresse et les conflits exacerbent la vulnérabilité déjà importante face à l'insécurité alimentaire et les pics saisonniers nécessitant une forme d'assistance. Même dans une année où les précipitations sont supérieures à la moyenne et où il n'y a pas d'inondations ni d'autres crises naturelles, plusieurs millions de personnes font face à une période creuse. Lorsque le ministère public en charge du *Système d'Alerte Précoce* (SAP) a révisé en 2012 sa méthode de calcul du nombre de personnes menacées d'insécurité alimentaire pour prendre en compte des facteurs autres que la sécheresse, notamment les crises sociopolitiques et sécuritaires, ainsi que d'autres crises naturelles telles que les inondations, le nombre total a atteint un chiffre record recensant entre 3 et 5 millions de personnes par an, soit environ un quart de la population

(Gouvernement du Mali, 2015) (Graphique 33)⁷. Cela dépasse de loin les niveaux élevés de 2004 qui servaient auparavant de référence pour déterminer le seuil critique lié à l'insécurité alimentaire. Cela indique que la pauvreté structurelle, plutôt que des sécheresses anormalement graves, est une cause majeure d'insécurité alimentaire. Parmi ceux-ci, plus de 400 000 personnes sont généralement considérées comme nécessitant immédiatement une forme d'aide alimentaire chaque année⁸.

Graphique 33 Estimation du nombre de personnes à risque ou affectées par l'insécurité alimentaire, 2004/05 à 2013/14 (en milliers)



Source : CSA (2015b). Remarque : À partir de 2011-2012, la méthode d'estimation du nombre de personnes touchées par l'insécurité alimentaire a changé pour inclure des facteurs supplémentaires autres que la sécheresse.

Un des symptômes de l'insécurité alimentaire généralisée est le niveau élevé de malnutrition. Les taux de nutrition sont troublants. Les taux de malnutrition aiguë et chronique chez les enfants de moins de cinq ans sont constamment au-dessus du niveau « d'alerte » de l'Organisation mondiale de la santé, souvent au niveau « d'urgence » (Bernard et La Rosa, 2015). Le profil varie selon les régions : une enquête en septembre 2016 a révélé les taux les plus élevés de malnutrition aiguë à Tombouctou (18 %) et de malnutrition chronique à Sikasso (35 %) (INSTAT, 2015, Banque mondiale, 2015d).

Pour les éleveurs et les agriculteurs du Mali, la période creuse tombe à des moments différents. Pour les éleveurs, la période creuse s'étend d'avril à juillet, autour du début de la saison des pluies prévues pour le mois de mai : à cette période, les pâturages sont les moins fertiles pour les animaux. Dès que la pluie arrive, les animaux reprennent des forces. Pour le milieu agricole, la période creuse arrive un peu plus tard, de juillet à octobre, car les récoltes sont récoltées une fois la saison des pluies terminée. Pour cette raison, le plan national annuel de réponse à l'insécurité alimentaire (*Plan National de Réponse*) est publié chaque année au mois d'avril par le gouvernement malien ; son comité se réunit toutes les deux semaines jusqu'en octobre pour suivre la situation (voir la section 3.4.3 ci-dessous). De nombreuses interventions d'urgence ont lieu pendant ces périodes creuses.

⁷Cette nouvelle mesure est conforme aux lignes directrices du *Cadre Harmonisé*, le cadre harmonisé de classification de l'insécurité alimentaire aiguë actuelle et projetée dans la région du Sahel.

⁸Ceux classés comme ayant besoin d'une aide alimentaire sont en phase 3 ou plus sur l'échelle à cinq points utilisée par le Cadre Harmonisé. À titre d'exemple, les prévisions pour la période creuse de 2017 prévoient que quelque 495 000 personnes auront besoin d'une aide alimentaire (phase 3-5), et 3 millions de plus seront à *risque* d'insécurité alimentaire (phase 2) (voir tableau en Annexe C.2).

La vulnérabilité dépend de la géographie et des moyens de subsistance, la population rurale étant très sensible aux crises climatiques et environnementales, et les ménages de salariés urbains étant principalement touchés par des crises économiques (Fallavier, 2015). Dans le même temps, les ménages pauvres comptent sur les marchés pour accéder aux aliments de base et sont donc sensibles aux hausses de prix (Bernard et La Rosa, 2015). Les stratégies pour faire face à une crise varient en fonction de l'intensité de celle-ci, des ressources du ménage et des moyens de subsistance. Dans les zones pastorales, les ménages sont susceptibles de vendre du bétail, tandis que dans les zones agricoles, la coutume est d'envoyer les enfants au travail, de consommer des stocks de semences et le crédit disponible (Cherrier *et al.*, 2011). Dans les zones rurales, environ la moitié des ménages recourent chaque année à des stratégies d'adaptation non viables (Bernard et La Rosa, 2015).

La crise dans le Nord a aggravé la vulnérabilité de la population à l'échelle nationale, tant dans les zones directement touchées par le conflit que dans les zones plus au Sud où se trouvent des personnes en exode. Les personnes en exode sont souvent particulièrement vulnérables à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire puisqu'elles ont laissé derrière elles, ou vendu, la plupart de leurs biens lorsqu'elles fuyaient les territoires occupés. Ceux qui sont hébergés dans des zones à faible densité de population n'ont pas accès à une infrastructure appropriée, tandis que ceux qui ont déménagé dans le Sud peuvent avoir un accès limité à l'hébergement et aux sources de revenus. De même, les réfugiés qui reviennent au Mali sont très vulnérables aux crises car ils trouvent souvent leurs moyens de subsistance détruits et n'ont peut-être pas accès à un refuge digne de ce nom, à de l'eau et à des installations sanitaires adéquats. La plupart des rapatriés sont des éleveurs très affectés par le manque d'accès aux marchés en raison de l'insécurité (OCHA, 2016).

3 Implications des arrangements institutionnels pour la protection sociale, la GRC et l'action humanitaire

Points clés

- La responsabilité des secteurs liés aux crises est répartie principalement entre les trois ministères gouvernementaux chargés de s'occuper respectivement de la protection sociale, de la protection civile et de la sécurité alimentaire.
- Le gouvernement ne perçoit pas de réelle différence entre l'aide humanitaire aux ménages et la protection sociale.
- Il existe une volonté politique d'utiliser la protection sociale pour faire face aux *crises ex-ante* et *ex-post*. La politique nationale de protection sociale de 2016, et son plan d'action 2016-2018, font référence à la nécessité de soutenir les ménages lors de catastrophes et de la valeur de l'intensification de la protection sociale en cas de crise. Ils n'élaborent pas les ressources humaines et les exigences financières.
- La stratégie nationale GRC souligne les liens étroits entre GRC et aide humanitaire mais demeure moins explicite sur le rôle de la protection sociale dans la gestion des catastrophes, bien que le Ministère qui gère les risques de catastrophe reconnaisse les avantages plus larges de la protection sociale pour la résilience des ménages.
- La politique du Mali sur la résilience, le PRP AGIR, indique le lien entre protection sociale, GRC et réduction de la vulnérabilité aux crises. Celle-ci met l'accent sur l'expansion globale de la protection sociale en tant que priorité plutôt que sur le besoin de systèmes qui se développent et se contractent à court terme en réponse aux crises covariantes.
- L'aide humanitaire est coordonnée principalement à travers le système de cluster avec le plan de réponse humanitaire et le plan de réponse national pour l'insécurité alimentaire en tant que documents d'orientation.
- Nous constatons une convergence dans les approches des acteurs étatiques et non étatiques soutenant la protection sociale, la GRC, la sécurité alimentaire, la résilience et les initiatives humanitaires : la protection sociale tente d'être plus flexible, tandis que les acteurs humanitaires visent à offrir un soutien plus prévisible.

3.1 Aperçu

Au Mali, la responsabilité du gouvernement pour la protection sociale, la GRC et l'action humanitaire - en particulier en ce qui concerne la lutte contre l'insécurité alimentaire, l'une des principales crises donnant lieu à des interventions humanitaires - est répartie entre trois principaux ministères et agences :

1. Le **Ministère de la solidarité et de l'action humanitaire, MSAH**, est responsable de la protection sociale contributive et non contributive, de la coordination des interventions humanitaires, de la promotion des mutuelles de santé et du système d'assistance médicale gratuite aux ménages les plus pauvres.
2. Le **Ministère de la sécurité et de la protection civile, MSPC**, est responsable de la GRC et des services d'urgence et de secours.
3. Le **Commissariat à la Sécurité Alimentaire, CSA**, favorise la sécurité alimentaire tout en supervisant la réponse nationale annuelle à l'insécurité alimentaire, y compris la distribution de nourriture gratuite. Le service qui gère le système d'assurance African Risk Capacity (ARC) en fait également partie (voir la section 3.3 ci-dessous).

En outre, le Ministère de l'Economie et des Finances accueille le programme national de transfert d'argent, Jigisèmèjiri, depuis sa création en 2012, mais ne prévoit pas de programmes de protection sociale à long terme. **Le Ministère de l'Éducation** dirige le programme de repas scolaires, tandis que **ministère de la santé et d'hygiène publique** est responsable de la politique

d'accès gratuit à certaines procédures de soins de santé telles que le paludisme, les césariennes et les vaccinations. Le **ministère de l'Agriculture** dispose du secrétariat national pour le *Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*, CILSS, qui représente le Mali dans l'*Alliance Globale pour la Résilience*, AGIR, l'organe de l'Afrique de l'Ouest qui aborde les questions de résilience, dont la protection sociale est le premier pilier (voir le rapport d'OPM sur la protection sociale au Sahel pour plus d'informations sur le CILSS, l'AGIR et d'autres initiatives connexes (O'Brien *et al.*, 2017)). Il a également le pouvoir de gérer un fonds pour aider les populations rurales à se remettre des catastrophes.

Le Mali dispose d'un système déconcentré d'administration locale. Le MSAH est représenté au niveau régional par la *Direction régionale de développement social de l'économie solidaire* au niveau du *cercle* par un « *Service local de développement social de l'économie solidaire* » et dans les communes par les « *Centres de développement social de l'économie solidaire* ». Ces structures sont composées de fonctionnaires qui sont des travailleurs sociaux ou des professionnels du développement social. Le CSA a une faible présence dans chaque *cercle*. Celle-ci est constituée du SAP et du service statistique déconcentré. Les branches déconcentrées des ministères sectoriels nationaux s'engagent auprès du **Ministère de l'Administration Territoriale** par le biais des « comités d'orientation, de coordination et de suivi des activités de développement » au niveau régional (« CROCSAD »), *cercle* (« CLOCSAD ») et communal (« CCOCSAD »). Le ministère de l'Administration territoriale joue donc un rôle dans la gestion de la réponse locale aux catastrophes.

Alors que les ministères concernés par ces questions varient entre les pays – aux Philippines, par exemple, la GRC est gérée par les ministères de la protection sociale, science et technologie et des affaires intérieures – il est normal que la gestion des crises covariantes soit gérée par plusieurs agences⁹. Il est tout à fait logique, par exemple, d'intégrer un programme de repas scolaires aux interventions éducatives afin de les lier à d'autres interventions de protection sociale. Cette section nous permet donc tout naturellement de poser la question suivante :

- Quels sont les mandats de ces agences en matière de protection sociale, de GRC, de sécurité alimentaire et d'intervention humanitaire, et que nous disent les documents politiques sur leurs objectifs ?
- Comment les organisations, telles que les agences des Nations Unies et les ONG internationales et nationales, s'intègrent-elles dans le cadre de la réponse du gouvernement aux crises, y compris concernant l'insécurité alimentaire ?
- Dans quelle mesure ces mécanismes répondent-ils avec succès au défi des crises covariantes majeures ?

3.2 Protection sociale

3.2.1 Le mandat pour une protection sociale adaptée aux crises dans le MSAH

Le ministère responsable de la coordination de la protection sociale est le MSAH. De 2014 à la mi-2016, le ministère était connu sous le nom de MSAHRN (*Ministère de la Solidarité, de l'Action Humanitaire et de la Reconstruction du Nord*). Pendant cette période, il a été mandaté pour assurer la fourniture de services essentiels aux personnes vivant dans le Nord ou revenant dans le nord après le conflit, y compris le soutien à la réintégration des personnes déplacées. Le MSAH est divisé en deux, composé de deux directions principales (Graphique 44) :

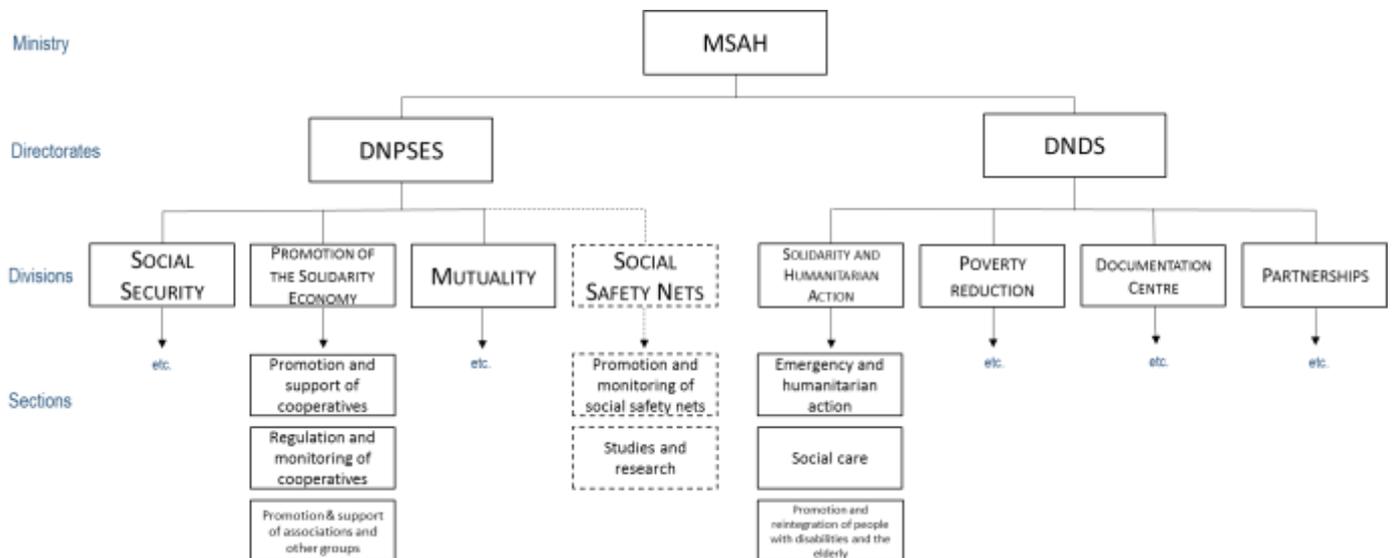
⁹Voir l'étude de cas d'OPM sur les Philippines dans le cadre de cette recherche (Smith *et al.*, 2017).

1. La *Direction nationale de la protection sociale et de l'économie solidaire*, DNPSES, gère la coordination des interventions de la protection sociale à travers tous les services publics, et la promotion d'organisations communes.
2. La *Direction nationale du développement social*, DNDS, fournit des services d'aide sociale en nature, notamment pour les personnes âgées et les personnes handicapées ; coordonne l'intervention humanitaire au niveau local ; mène des initiatives de réduction de la pauvreté ; et offre un soutien post-crise aux ménages touchés par une catastrophe.

Localement, les activités des deux directions relèvent d'une seule personne dans chaque zone géographique (le « service technique »).

Le ministère a approuvé une division pour les filets de sécurité sociale dans le cadre de la DNPSES, mais ne l'avait pas mise en place au moment de l'étude en 2016. Il est destiné à coordonner l'assistance sociale en espèces et en vivres, en assurant une surveillance objective des problèmes tels que les approches de ciblage et les valeurs de transfert.

Graphique 44 Organisation du MSAH



Source : OPM, à partir des documents fournis et des conversations avec le MSAH. Remarques : (1) les secteurs de certaines divisions ne sont pas affichés car ils ne sont pas liés à la protection sociale réactive aux crises. (2) la division dédiée aux filets de sécurité sociale a été adoptée en février 2016 mais n'est pas encore en place. (3) certains membres du personnel se situent au-dessus du niveau de la direction, tels que les conseillers techniques.

Outre ces directions, le MSAH englobe plusieurs agences d'exécution, y compris les agences de sécurité sociale pour les retraites et les avantages sur le lieu de travail pour les travailleurs officiels des secteurs public et privé ; un fonds de solidarité nationale qui mobilise des ressources pour soutenir la fourniture de services sociaux de base par les ONG ; et les agences nationales d'assurance médicale contributive (*Caisse Nationale d'Assurance Maladie*, CANAM) et l'assistance médicale non contributive (*Agence Nationale d'Assistance Médicale*, ANAM) dont le schéma est connu sous le nom de *Régime d'Assistance Médicale*, RAMED.

La structure des divisions du MSAH implique que les arrangements institutionnels pour la protection sociale à long terme et l'aide humanitaire sont séparés au niveau national, bien qu'ils soient combinés localement. En pratique, cette distinction n'est pas clairement ressentie. C'est en partie une question de ressources, car aucun département n'est assez grand pour travailler de manière isolée : la section de l'action humanitaire et d'urgence, par exemple, ne compte que trois personnes. Cependant, il existe également un sentiment que l'aide humanitaire aux ménages ne diffère réellement de la protection sociale. Comme l'ont observé les répondants du MSAH,

« Le fait de secourir les personnes en détresse, c'est l'action humanitaire mais c'est aussi la protection sociale.

Il n'existe pas de démarcation nette entre l'Action Humanitaire et la protection sociale [...] La] prise en charge des indigents et des handicapés [est] une activité continue, qui n'attend pas qu'une crise éclate. »

Cela peut aider à expliquer pourquoi, malgré le fait que « l'action humanitaire » soit l'une des deux composantes du nom du ministère, il n'y a pas de direction directement liée. L'opinion de nos répondants reflète une tendance générale dans la région du Sahel à ne pas séparer clairement l'urgence des activités de développement : une analyse récente a noté que « Au Sahel [...] conceptualiser les lignes entre urgence et non urgence, crise chronique et crise aiguë, devient une question d'interprétation » (Donini et Scalettaris, 2016, p.10). Une confusion similaire paraît évidente dans les documents politiques récents sur la protection sociale, comme indiqué ci-dessous.

Il peut sembler étrange que le système national de transferts monétaires pilotes, Jigisèmèjiri, fonctionne à partir d'une unité d'exécution du projet inhérent au Ministère de l'économie et des finances plutôt qu'au MSAH. Cette disposition reflète le fait que le programme a été mis en place juste au moment de la crise de 2012. Il était nécessaire d'utiliser un ministère qui continuerait à fonctionner, aurait une structure cohérente et serait en mesure de décaisser les fonds de la Banque mondiale, lesquels ont été convertis, en raison de la crise, d'un prêt à une subvention. Pendant ce temps, le ministère chargé de la protection sociale était en cours de restructuration et n'avait qu'une présence limitée dans certaines parties du pays.

3.2.2 L'articulation de la réactivité aux crises dans la politique de protection sociale La

La protection sociale n'est pas nouvelle au Mali : le pays a tenu son premier congrès sur le développement social en 2001 et a publié une déclaration politique sur la protection sociale (*Déclaration de politique nationale de protection sociale*) en 2002. Cela a confirmé les droits de tous les citoyens à une protection sociale conforme à la Constitution. Depuis lors, le Mali a mis en place de nombreuses initiatives visant à étendre progressivement la couverture à l'ensemble de la population, avec une vision d'un « socle de protection sociale » inspiré du concept de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ses activités prévues ont été documentées dans trois plans d'action à moyen terme (2005-09, 2011-15 et 2016-18). La crise de 2012 a ralenti ces activités : le plan d'action de 2011-15 n'a été mis en œuvre que dans une mesure très limitée en raison des difficultés à mobiliser des ressources. Cependant, ils ont à présent redémarré sous le MSAH.

En 2015, la **Politique nationale de protection sociale** a été révisée avec l'aide de l'UNICEF eu égard au contexte des besoins des personnes déplacées et des réfugiés, ainsi que du mandat du ministère visant à superviser la réponse humanitaire et la reconstruction des régions du Nord. Approuvée en 2016, la politique cite quatre priorités stratégiques :

1. L'extension d'une **sécurité sociale**, y compris aux travailleurs du secteur agricole et informel, ainsi qu'aux fonctionnaires et aux personnes occupant un emploi salarié formel.
2. Le développement de **l'assistance sociale et de l'action sociale** (aide sociale).
3. Le développement de **sociétés mutuelles** et d'autres organisations solidaires, dans le but d'augmenter la couverture par une assurance mutuelle (y compris l'assurance maladie) pour les personnes non couvertes par des régimes obligatoires. Le gouvernement s'est fixé comme

objectif de fournir une assurance maladie universelle (*couverture maladie universelle*, CMU) pour tous d'ici 2018.

4. Renforcement des **capacités institutionnelles et du financement** pour la protection sociale.

Il existe une volonté politique d'utiliser la protection sociale pour faire face aux crises covariantes. Le thème est central à la politique. Un de ses deux objectifs généraux doit : « Développer les mécanismes de prévention et de gestion des calamités, des sinistres, catastrophes et autres crises humanitaires », Gouvernement du Mali, 2016b. La politique reconnaît également que :

« Cette pauvreté généralisée est aggravée par diverses crises et catastrophes qui fragilisent davantage les couches les plus vulnérables nécessitant la mise en place des mécanismes spécifiques dédiés à améliorer les conditions de vie des couches les plus pauvres et des localités dépourvues du minimum d'infrastructures sociales. » (Gouvernement du Mali, 2016b, p.19 ; *traduite par l'auteur*).

En plusieurs endroits, il définit des orientations qui reconnaissent la contribution de la protection sociale dans la réponse aux crises, et l'utilité de relier les ménages à des interventions multiples. Par exemple :

- L'objectif 1 suggère l'activation de la section du fonds du ministère de l'agriculture, *Fonds National d'Appui à l'Agriculture* (FNAA), qui vise à fournir un soutien financier aux demandeurs dans les zones rurales pour les aider à se remettre de catastrophes agricoles.
- L'objectif 2 déclare explicitement : « Un système de mise à échelle des programmes de transferts sociaux en cas de calamité naturelle est mis en place en faveur des populations sinistrées pour renforcer leur résilience », Gouvernement du Mali, 2016b, p 30. Il pose également le principe de complémentarité entre les programmes, notamment entre les filets de sécurité sociale et le RAMEC, le dispositif d'assistance médicale aux ménages pauvres.

Cet engagement politique n'a pas encore été traduit en influence politique afin d'obtenir les ressources nécessaires. Pour atteindre ces objectifs, il faut un financement flexible et rapidement accessible, ainsi que des ressources humaines. La priorité 4 de la politique, qui vise à opérationnaliser les autres en présentant des propositions sur la capacité institutionnelle et le financement, ne précise pas comment les ressources supplémentaires pour un système flexible ou un système élargi en permanence pourraient être mises à disposition. Les résultats attendus comprennent simplement que : « Les services, les organisations et les structures en charge de la protection sociale sont fonctionnels » et « La part de la protection sociale dans le budget d'Etat est augmentée » (Gouvernement du Mali, 2016b, p 33). Le plan d'action 2016-18 n'est pas non plus spécifique à ce sujet. Il énumère le coût annuel attendu de chaque activité et cite le ministère principal et les autres acteurs impliqués, mais n'assigne pas la responsabilité du financement. Les donateurs, les entreprises privées et les organisations de la société civile sont tous considérés comme essentiels pour la mobilisation des ressources et pour l'assistance technique. Cela peut indiquer un défi dans la mise en œuvre de la politique.

En ce qui concerne les politiques pertinentes des ministères autres que le MSAH, le ministère de l'éducation a créé le *Centre national des cantines scolaires*, CNCS, et a publié une politique nationale de d'alimentation en milieu scolaire en 2011. Cela ne se réfère pas explicitement à l'utilisation des repas scolaires comme réponse aux urgences, mais il donne la priorité à la mise en place du système dans les 166 communes identifiées par le système d'alerte précoce du gouvernement comme étant les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire (voir section 4.3). Le mandat de fourniture de repas scolaires est dévolu aux autorités locales au niveau de la commune.

3.2.3 Soutien des donateurs aux politiques de protection sociale

De nombreux partenaires au développement offrent une assistance technique et un financement pour la programmation de la protection sociale au Mali. Il s'agit notamment des organisations des Nations Unies - le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'UNICEF, par exemple - ainsi que les organisations multilatérales (par ex. Banque mondiale, Union européenne) et les agences bilatérales (par exemple Le DFID, Luxembourg, Suisse, États-Unis).

Ce n'est pas l'endroit pour une liste complète de tous les programmes de soutien de protection sociale, mais il s'agit toutefois de noter deux des principaux programmes travaillant sur la politique de protection sociale réactive aux crises : en premier lieu, le Mali est l'un des six pays soutenus par le **Protection sociale adaptative (ASP)** pour le Sahel. Financé par un fonds fiduciaire multi-donateurs géré par la Banque mondiale avec un financement du Département britannique pour le développement international (DFID), le programme vise à « améliorer l'accès à des systèmes de protection sociale adaptatifs efficaces pour les populations pauvres et vulnérables » (Banque mondiale et DFID, 2015a, p.1). Son travail comprend le soutien à la politique nationale de protection sociale, le renforcement des systèmes d'alerte précoce et la conception d'outils complémentaires aux programmes de transferts monétaires visant à promouvoir la résilience tels que les projets de travaux publics et l'accès au microcrédit (Banque mondiale, 2015e). Deuxièmement, la Banque mondiale dirige le soutien technique et financier lié à Jigisèmèjiri (voir la section 4.4 ci-dessous). Pour ce qui concerne l'aide humanitaire et la sécurité alimentaire, une discussion plus approfondie des activités pertinentes des donateurs est présentée ci-dessous .

3.3 GRC

3.3.1 Le mandat de la GRC dans l'agence de protection civile

La *Direction générale de la protection civile*, DGPC, au sein de la MSPC est la principale agence gouvernementale impliquée dans la mise en œuvre du Cadre mondial de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030. Celle-ci gère tous les types de secours, depuis les services d'incendie et d'ambulance jusqu'à la première intervention lors de crises à grande échelle telles que les inondations. Elle joue un rôle de coordination dans la réponse aux catastrophes, en organisant, par exemple, des groupes de travail pendant les inondations ou en concluant des accords avec le CSA pour stocker les céréales en cas de sécheresse. Elle peut se coordonner avec d'autres ministères et / ou des partenaires internationaux, en fonction de l'assistance nécessaire et une fois les personnes concernées mises hors de danger. Comme indiqué dans nos entretiens avec les informateurs clés de la DGPC : « Nous sommes toujours là, mais nous ne sommes jamais seuls ». Elle participe aux crises de sécurité alimentaire dans la mesure où elle contribue à l'organisation des secours d'urgence, mais son mandat n'est pas de fournir une assistance alimentaire à long terme.

En ce qui concerne la prévention des catastrophes et la préparation, les activités de la DGPC comprennent la gestion d'une plateforme de gestion des catastrophes ; analyser le risque ; diriger le développement d'un « plan d'urgence multirisques » qui désigne la réponse attendue aux différentes crises, ainsi qu'un plan d'urgence communément appelé « Plan ORSEC » dans les pays francophones ; former le personnel à la réduction des risques de catastrophe (RRC) ; et communiquer la stratégie de la GRC.

3.3.2 Protection sociale et aide humanitaire dans la politique de GRC

La **Stratégie nationale pour la réduction des risques de catastrophe** dirigée par le MSPC a été adoptée en 2015. Elle vise à rendre les communautés plus résilientes aux effets des catastrophes et à réduire les risques de catastrophes. Ses objectifs sont d'intégrer la RRC dans le développement durable à long terme ; renforcer les institutions et les ressources pour améliorer la résilience des communautés ; et intégrer systématiquement la RRC dans les interventions de prévention, d'intervention d'urgence et de relèvement. À cet égard, elle suggère cinq actions prioritaires :

1. Promouvoir un meilleur **engagement politique** afin de réduire les risques de catastrophe
2. Encourager une meilleure **identification et évaluation** des risques de catastrophe
3. Encourager une meilleure gestion de **connaissances de la RRC**
4. Réduire les **facteurs de risque sous-jacents**
5. Renforcer la préparation de **la réponse aux urgences**.

L'approche de la MSPC met l'accent sur le rôle de la protection sociale de routine dans la réduction des risques et le renforcement de la résilience, plus que dans la fourniture d'une réponse immédiate à une crise. Parmi les principes clés de la stratégie figure le fait d'admettre que les effets d'une crise peuvent persister longtemps après la disparition immédiate de la catastrophe et que les activités de développement à plus long terme sont importantes pour une réduction globale des risques. Lors de la Conférence nationale de la protection sociale de 2016 le MSPC a fait observer que :

« La Protection Sociale est en parfaite harmonie avec deux des quatre priorités du Cadre d'Action de Sendai : (2) Réduire les risques existants et (3) Empêcher la création de nouveaux risques. » (DGPC, 2016)

Les deux principaux documents de planification, le plan d'urgence multirisques et le plan ORSEC, se concentrent moins sur la résilience et davantage sur les activités à entreprendre avant, pendant et immédiatement après une catastrophe :

- Le plan de contingence émet l'hypothèse de la probabilité de différents risques et indique quel service gouvernemental dirigera une réponse à chacun, ainsi que les points focaux parmi les partenaires de l'ONU et des ONG en fonction du type d'urgence. Les liens entre les GRC et l'aide humanitaire sont définis notamment à travers la perspective d'accords préliminaires entre les agences humanitaires et le gouvernement avant une catastrophe ; une communication régulière inter-agences ; et la mobilisation possible de fonds au moyen d'appels éclair ou du fonds d'urgence des Nations Unies, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF).
- Le plan ORSEC énumère les rôles de chaque organisme impliqué dans différents aspects de l'intervention en cas de catastrophe – police, santé, transport, etc. – indépendamment du type de crise. Le MSAH est chargé d'organiser des centres d'accueil pour les personnes nécessitant un hébergement d'urgence et de distribuer des biens pour répondre aux besoins immédiats, pour lesquels il peut compter sur les ressources d'un certain nombre d'agences telles que la DGPC et la CSA.

Quelque soit le document, il n'est jamais fait mention de manière explicite d'un rôle pour les programmes de protection sociale à long terme en réponse à une crise, même si ce n'est pas exclu car il existe une reconnaissance du fait que les communautés touchées devraient recevoir une aide pour leur permettre de revenir à leur vie normale.

Une des caractéristiques de ces stratégies et plans de GRC est la décentralisation de la réponse aux risques et crises vers les *cercles* et les communes, en particulier pour les crises affectant moins de 500 personnes (Gouvernement du Mali, 2013a). Cela comprend l'encouragement de la conception et de l'exécution des activités de RRC par les communautés et les bénévoles. La stratégie souligne la nécessité d'une coordination à trois niveaux, à savoir entre les acteurs locaux, les agences nationales, et entre les coordinateurs nationaux et la communauté internationale. Il est donc possible que les autorités locales puissent envisager le recours à des mesures de protection sociale en réponse à une situation d'urgence.¹⁰

L'assurance est un moyen important de gérer les risques de catastrophe. En 2015, le Mali a adhéré au CSA, un mécanisme de mutualisation des risques dans plusieurs pays africains qui assure les gouvernements contre les crises climatiques – d'abord concernant la sécheresse, mais celui-ci devrait couvrir les inondations et d'autres événements à l'avenir. Son objectif déclaré est de « réduire le coût de la réponse aux catastrophes, avant qu'elles ne deviennent des crises humanitaires ». Le Mali a soumis un *Plan opérationnel* pour le CSA, qui établit des scénarios pour les types de crise. Celui-ci pourrait enclencher un paiement, et suggérer des façons de dépenser l'argent (ACVM, 2015b). Bien qu'il s'agisse d'un mécanisme de GRC, il est perçu comme une réponse à l'insécurité alimentaire. Il est donc géré par le CSA, et non le MSPC (voir aussi la section 4.4.3 ci-dessous).

3.4 Sécurité alimentaire et résilience

3.4.1 Le mandat du CSA pour répondre aux crises de sécurité alimentaire

Les dispositifs de gestion des risques liés à l'insécurité alimentaire au Mali sont distincts de ceux liés à la gestion d'autres types de crise. Un cadre de gestion de la sécurité alimentaire est en place depuis les grandes sécheresses de 1973-1974 et de 1984-1985. En 2004, le gouvernement a créé le CSA sous la présidence du président, avec pour mandat de développer et d'assurer la mise en œuvre de politiques et de stratégies pour la sécurité alimentaire. Les principales responsabilités du CSA sont assumées par trois bureaux :

- L'*Office des produits agricoles du Mali*, **OPAM**, gère les stocks de céréales pré positionnés dans des entrepôts régionaux. Il génère des revenus grâce à la vente de nourriture. Parfois, il libère du stock sur les marchés locaux pour faire baisser le prix.
- L'unité qui gère le système d'alerte précoce (**SAP**) mène des activités telles que des enquêtes nationales visant à estimer la taille de la population vulnérable dans chaque localité, en prévoyant le ciblage géographique de la distribution alimentaire jusqu'au niveau de la commune.
- L'*Observatoire du marché agricole*, **OMA**, surveille les prix agricoles et effectue des recherches sur le marché des intrants et produits agricoles.

En vertu d'un décret datant de 2007, le cadre institutionnel comprend deux composantes (Cherrier, 2016). Premièrement, une dimension saisonnière a pour objectif de mettre en œuvre des réponses d'urgence annuelles et de prévenir et gérer les crises liées à la sécurité alimentaire.

Deuxièmement, une composante structurelle vise à contribuer à surmonter la faim et à assurer la sécurité alimentaire nationale grâce à des interventions plus durables. Les arrangements sont

¹⁰Cela a été observé ailleurs, notamment au Kenya, où certaines autorités gouvernementales décentralisées au niveau des comtés ont proposé leurs propres programmes de transferts monétaires pour compléter ceux mis en place par le gouvernement national.

décentralisés vers les comités de sécurité alimentaire régionaux, locaux et communaux, présidés *respectivement par les gouverneurs régionaux, préfets et sous-préfets*¹¹. LE CSA passe des contrats avec des ONG nationales pour gérer la distribution de nourriture.

L'ensemble des dispositions institutionnelles pour la sécurité alimentaire, connu en français sous *Dispositif national de sécurité alimentaire (DNSA)* avait été essayé et testé pendant de nombreuses années avant de rencontrer des difficultés alors qu'il essayait de s'adapter au contexte socio-économique et au climat en évolution rapide. Le champ d'action du secteur de la sécurité alimentaire s'est élargi et il doit maintenant mettre en place des politiques capables de gérer des crises de plus en plus complexes, sévères et fréquentes.

Reconnaissant les nouveaux défis, le gouvernement et ses principaux partenaires au développement – menés par l'Union européenne et le PAM – ont convenu de renforcer leur coopération pour permettre au Mali d'accroître la capacité des organisations travaillant sur la sécurité alimentaire. En novembre 2015, un protocole a été signé par le Gouvernement malien et les donateurs¹². Cela fournit un cadre pour la collaboration et définit l'orientation stratégique. Il décrit les attributions de Le CSA, s'agissant d'apporter un soutien lors de crises saisonnières afin d'aider au redressement rapide à court terme, tout en élargissant ses liens avec d'autres mécanismes d'aide. Il souligne les complémentarités avec les initiatives de protection sociale telles que la base de données en cours d'élaboration pour enregistrer les bénéficiaires de la protection sociale, le « *registre social unifié* », RSU – voir la section 5.3 ci-dessous, activité commune à de nombreux ministères de la protection sociale soutenus par des donateurs en Afrique subsaharienne et ailleurs. Parallèlement, l'UE fournit également un soutien budgétaire au gouvernement et mène des discussions techniques au sein du sous-groupe consultatif thématique du gouvernement sur la sécurité alimentaire et la nutrition.

Un atelier sur les nouvelles missions de la politique de sécurité alimentaire a été organisé par le CSA en janvier 2016, l'une des premières étapes de la réforme de la DNSA. L'objectif était d'attirer l'attention des acteurs sur le fait que le Mali est maintenant un producteur de céréales ; réduire le recours automatique aux stocks d'aliments physiques et envisager d'autres options de politique de sécurité alimentaire, telles que les transferts monétaires ; élargir les activités axées sur la nutrition ; accroître les activités dans les zones urbaines et élaborer un plan d'urgence. Un changement de direction du CSA en février 2016 a renforcé la position de l'organisation en faveur d'un soutien à plus long terme aux moyens de subsistance et à la résilience. En février 2017, le texte régissant la réforme de la DNSA a été adopté par le conseil des ministres et les révisions proposées au CSA étaient en attente de signature par le bureau présidentiel.

3.4.2 Le rôle du ministère de l'agriculture

L'augmentation de la complexité des crises de sécurité alimentaire et des instruments pour y répondre crée de nouveaux défis que les pays ne peuvent résoudre seuls. L'interaction entre les effets à court terme des crises et leurs conséquences à plus long terme a donné lieu à un intérêt général pour la résilience. En 2013, le Mali a rejoint AGIR, l'alliance ouest africaine dont l'objectif est de renforcer la résilience dans la région en proposant une approche technique commune pour l'analyse et le suivi de la sécurité alimentaire et en favorisant l'échange de connaissances (AGIR, 2014a). Le point focal institutionnel d'AGIR est le ministère de l'Agriculture, lequel doit coordonner

¹¹Voir Cherrier (2016) pour une présentation détaillée de la structure de l'organisation.

¹² Les signataires donateurs étaient la Belgique, le Canada, l'UE, la FAO, le Luxembourg, la coopération suisse et le PAM.

les départements concernés des autres ministères, leurs services déconcentrés et les autorités gouvernementales locales.

Le ministère de l'Agriculture a également un rôle nominal à jouer pour protéger les producteurs agricoles contre les conséquences des crises climatiques qui nuisent à leurs moyens de subsistance. Conformément à sa loi sur le développement agricole, la *Loi d'Orientation Agricole* de 2006, il a instauré, en 2010, les bases d'une politique pour un fonds national de soutien à l'agriculture (la FNAA). Il devait permettre la distribution de trois enveloppes de financement, dont un était destiné à offrir un « Guichet risques et calamités agricole », visant à soutenir, selon leur demande, les ménages de travailleurs dans le secteur agricole, afin de rétablir leurs moyens de subsistance à la suite d'une grande sécheresse ou d'une autre crise naturelle. Dans la pratique, bien que cela existe sur le papier depuis quelques années, il n'a pas été rendu opérationnel en raison d'un manque de fonds ou d'un mécanisme permettant de financer le programme.

3.4.3 Liens entre les politiques de sécurité alimentaire et la protection sociale

Une **Stratégie nationale de sécurité alimentaire** a été publiée en 2002, avant la création du CSA. Elle était en grande partie opérationnelle, et contenait des objectifs pour 2015 et un plan d'action pour leur exécution de 2003 à 2007. Le texte étant plutôt ancien, il ne faisait pas référence à de nouvelles approches telles que l'utilisation de transferts monétaires, le programme de résilience, les activités complémentaires pour soutenir les moyens de subsistance, etc. ; un réel défi pour les décideurs. Dans cet esprit, le gouvernement a rédigé une nouvelle **Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle**, qui a été validée en 2017. La politique vise à fournir des orientations de haut niveau sur l'approche plus large de la sécurité alimentaire.

Pendant ce temps, le document principal guidant la réponse aux crises de sécurité alimentaire est le **Plan d'intervention de réponse aux difficultés alimentaires**. LE CSA et ses partenaires le développent chaque année en avril, au début de la saison morte, et se réunissent toutes les deux semaines jusqu'en octobre pour superviser la mise en œuvre. Le plan passe en revue la saison agricole et présente le nombre de ménages estimés dans chaque phase de l'insécurité alimentaire en utilisant les données du Cadre Harmonisé, l'évaluation à l'échelle du Sahel qui assure un consensus sur le niveau d'insécurité alimentaire en termes de nombre approximatif de personnes et leur répartition géographique, qui sert à évaluer où fournir l'aide au niveau régional (O'Brien *et al.*, 2017). Il énumère les réponses (principalement à court terme) prévues pour l'année, identifiant le fournisseur prévu et estimant le coût probable (CSA, 2016c). La couverture est comparée avec une estimation des besoins. Un tableau en annexe décompose la réponse prévue par *cercle* et par *commune*, définissant la couverture proposée par le CSA, le PAM, la Croix-Rouge et ECHO (CSA, 2016b). Ceci est un exemple de l'effort fourni pour consolider les réponses d'urgence et de routine.

En ce qui concerne les documents reflétant l'approche régionale de la sécurité alimentaire, le Mali est l'un des six pays - sur les 17 membres d'AGIR - à avoir entamé, au moment de la recherche, le processus de validation de leurs Priorités Résilience Pays, PRP, qui s'inspire de la feuille de route AGIR (AGIR, 2014). Ces priorités visent à contribuer à une réduction durable de l'insécurité alimentaire structurelle au Mali durant le 20 prochaines années. Le PRP est structuré autour des quatre piliers de l'initiative régionale AGIR, à savoir :

1. 1. Améliorer la protection sociale des communautés et ménages vulnérables pour une sécurisation de leurs moyens d'existence
2. 2. Renforcer la nutrition des ménages vulnérables
3. 3. Améliorer durablement la productivité agricole et alimentaire, les revenus des plus vulnérables et leur accès aux aliments
4. 4. Renforcer la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Le PRP montre clairement que la protection sociale, la GRC et les interventions d'urgence sont liées : la vulnérabilité aux crises peut être accrue à la fois par la pauvreté chronique et par une attention insuffisante à la prévention des catastrophes. Les politiques de protection sociale citées ci-dessus sont considérées comme des textes clés pour guider les améliorations des moyens de subsistance des populations. L'ensemble des activités prioritaires prévues au pilier 1 s'articule avec celles du plan d'action national alors en vigueur pour l'extension de la protection sociale, en élargissant souvent leur couverture : elles proposent l'extension de Jigisèmèjiri, un recours accru aux programmes saisonniers de travaux publics (l'expérience du PAM), l'amélioration de la distribution de vivres pendant la période creuse, l'expansion des programmes de mutuelles de santé et de repas scolaires, et l'augmentation des réserves de céréales dans le Nord.

Dans le cas du Mali, le PRP avait été validé en 2015 au niveau technique, mais n'avait pas encore été soumis au niveau ministériel au moment de la recherche, de sorte qu'il ne pouvait pas encore être utilisé à son plein potentiel. Le défi du PRP à ce stade du processus - comme pour la politique de protection sociale - est que, en tant que document ambitieux avec un horizon à 20 ans, il n'a pas précisé comment ses 100 activités prioritaires seraient financées ou mises en œuvre. Il a simplement fait remarquer que : « Le financement nécessaire à la mise en œuvre des PRP AGIR Mali sera mobilisé à partir des ressources nationales publiques et privées et des contributions des PTF. » (AGIR, 2014, p.56). Un budget et un schéma de gouvernance faisaient partie de la documentation nécessaire pour soumettre le document pour approbation à l'étape ministérielle suivante.

3.5 Actions humanitaires¹³

3.5.1 Mécanismes institutionnels pour la réponse humanitaire

En matière de GRC et de sécurité alimentaire, les acteurs humanitaires internationaux apportent un soutien important aux secours au Mali. La sécheresse de 1973 a provoqué l'arrivée d'agences humanitaires internationales visant à soutenir une réponse humanitaire. De nombreuses agences seraient restées dans le pays depuis lors, ce qui représente plus de 40 années d'assistance « d'urgence ». À fin 2015, plus de 150 agences avaient déclaré une présence opérationnelle, dont la moitié étaient des ONG internationales ou des organisations des Nations Unies, l'autre moitié étant des ONG nationales, des agences gouvernementales et d'autres fondations ou associations ; depuis lors, le nombre d'agences a chuté à environ 130 (OCHA, 2015a, 2016). Les ONG sont souvent financées par la Direction de l'aide humanitaire de l'Union européenne (ECHO), la *Direction du Développement et de la Coopération* (DDC) et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le système des clusters de l'ONU est fonctionnel. Il est doté de huit clusters en fonctionnement et d'un mécanisme de coordination inter clusters dirigé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). Les autres mécanismes de coordination mis en place comprennent le Forum pour les ONG internationales au Mali (FONGIM) et le *Secrétariat à l'harmonisation de l'aide*, SHA¹⁴.

Ces agences humanitaires sont réparties à travers le pays mais travaillent surtout dans le nord où la fourniture de services gouvernementaux déconcentrés est très limitée. Cependant, la fragilité de la situation sécuritaire dans cette région a été jusqu'à limiter l'accès des agences humanitaires (OCHA, 2015b). Les ONG internationales ont parfois dû compter sur leurs homologues nationaux pour fournir des services. Comme les ONG nationales ne sont parfois pas autorisées à être

¹³Pour les dernières interventions humanitaires au Mali, veuillez consulter le lien suivant : <https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/mali>.

¹⁴Voir à cet égard le point 4 ci-dessous pour un résumé des forums de coordination et des réunions courantes.

directement sous contrat, elles peuvent être sous-traitées par l'intermédiaire d'une chaîne d'ONG internationales ou d'agences des Nations Unies (Donini et Scalettari, 2016). Les agences humanitaires répondent aux besoins émanant de différents secteurs. Parmi les plus pertinents pour cette étude, à fin 2016, près de 60 agences participaient au groupement de la sécurité alimentaire, leur présence étant la plus importante dans les régions de Tombouctou et de Gao. Les activités liées à la protection sociale sont largement axées sur la satisfaction des besoins alimentaires et nutritionnels récurrents et graves, et sur la promotion du libre accès aux soins de santé.

Dans la section 3.2.1 ci-dessus, nous avons noté que la responsabilité de la coordination de l'action humanitaire revient à la direction du développement social du MSAH, bien que la division dispose de peu de personnel et ne perçoive pas l'aide humanitaire comme étant réellement différente de celle des autres divisions du ministère qui soutiennent le développement à long terme. Les informateurs clés ont noté que le véritable mandat de la DNDS, ou son influence dans ce domaine, était limité et que la logique consistant à confier la responsabilité de l'action humanitaire à la direction du développement social n'était pas claire. Un répondant a également indiqué que, pendant la période où la tâche principale de « reconstruction du Nord » avait été ajoutée au ministère en 2015-2016, son mandat global risquait de devenir trop important, ce qui le rendrait moins efficace dans tous ces domaines. Cela a peut-être contribué à la révision récente de son mandat et de son titre, et à supprimer ces responsabilités.

3.5.2 Principaux documents de politique régissant l'aide humanitaire

Pendant un certain temps, à la suite de la crise de 2012, certains gouvernements ont appelé à une **Politique nationale de l'action humanitaire**. Un projet a été élaboré et distribué par le MSAH entre 2014 et 2015. L'élaboration de la politique était justifiée par le fait que les cadres institutionnels et juridiques de gestion des catastrophes étaient insuffisamment développés et que les acteurs nationaux et internationaux intervenaient dans les situations d'urgence humanitaire sans cadre de référence et avec peu de coordination. L'action humanitaire était considérée comme étant sous-financée et comme ayant peu de capacité à répondre rapidement aux besoins. Néanmoins, la politique n'a pas été adoptée au cours de la période de notre recherche et il semblerait qu'elle était plus d'actualité à fin 2016. L'approbation de la stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe en 2015, suivie de la politique nationale de protection sociale en 2016, pourrait fournir une base suffisante pour la mise en œuvre d'une réponse étatique aux crises rapides telles que les inondations, et à celles plus lentes ou aux crises cycliques telles que les sécheresses. Cela peut effectivement être le cas étant donné que la politique de protection sociale mentionne explicitement la réponse aux catastrophes comme faisant partie de ses attributions.

Les organisations des Nations Unies, ainsi que d'autres partenaires humanitaires et de développement internationaux et nationaux, sont en mesure de collaborer avec le gouvernement pour répondre aux besoins humanitaires sans avoir recours à une politique d'action humanitaire. Ils s'unissent autour de l'Aperçu annuel des besoins humanitaires produit par OCHA au nom de l'équipe humanitaire locale, et de son plan annuel d'intervention humanitaire qui accompagne tous les regroupements en activité. Ce dernier document, ainsi que le plan d'action national annuel pour les crises de sécurité alimentaire mentionné dans la section 3.4 ci-dessus, constituent les principaux points de référence pour l'action des partenaires internationaux en réponse aux crises au Mali.

Le plan de réponse humanitaire pour 2017, publié en novembre 2016, articule clairement le concept selon lequel la population a des besoins continus en terme de soutien à long terme de la protection sociale, pour fournir une aide d'urgence immédiate (OCHA, 2016). S'appuyant sur

l'échelle d'insécurité alimentaire en cinq points utilisée par le Cadre Harmonisé, il indique que sa priorité pour l'aide alimentaire s'étend aux zones classées en niveau 3 ou 4 (« crise » ou « urgence »), mais qu'il visera également à soutenir ceux qui sont classés dans le niveau 2, « sous pression » afin de respecter les priorités du pays AGIR. L'objectif sera d'améliorer les moyens de subsistance des ménages dans ces zones afin de réduire leur probabilité de devenir des niveaux 3 ou 4 à l'avenir.

Une plate-forme plus large pour la réponse à l'urgence humanitaire dans le pays est offerte par l'*Accord pour la paix et la réconciliation* signé courant 2015. Il s'agit d'une aide humanitaire et de développement à long terme qui définit un plan pour la Banque africaine de développement, la Banque islamique de développement et la Banque mondiale, et visant à identifier conjointement les priorités à court terme (moins de 24 mois) et à plus long terme (10 à 15 ans) permettant de soutenir la paix dans le Nord. Le plan d'urgence intérimaire qui a suivi l'accord ne traitait pas de la protection sociale, ni de l'utilisation des transferts monétaires. Le document est revu régulièrement au fur et à mesure des nouvelles contributions.

3.5.3 Appui des donateurs pour soutenir les opérations humanitaires

Comme pour le secteur de la protection sociale, cette étude ne vise pas à énumérer les activités entreprises par les plus de 150 agences humanitaires travaillant au Mali ces dernières années. Le lecteur est renvoyé aux plans d'intervention humanitaire pertinents et aux plans d'intervention nationaux pour les crises de sécurité alimentaire. Néanmoins, à titre d'orientation pour la discussion subséquente, nous soulignons brièvement deux programmes.

Premièrement, ECHO a financé une alliance d'ONG internationales (cinq en 2014, et six en 2016) pour mettre en place un programme de transfert monétaire d'urgence dans le Nord. Ce programme, connu sous le nom de *Cadre commun pour les filets sociaux saisonniers*, CCFS, en 2014 et le *Cadre commun pour les transferts sociaux saisonniers*, CCTS en 2016, regroupe les interventions d'Action Contre la Faim (ACF), du Conseil danois pour les réfugiés (DRC), de Handicap International, d'Oxfam, de Solidarités Internationales et, plus récemment, du Comité international de secours (IRC) dans le cadre d'une approche harmonisée. Les ONG mènent également de nombreuses autres initiatives humanitaires, mais leurs interventions de transferts monétaires sont intégrées dans le cadre commun afin de normaliser les caractéristiques clés telles que la valeur de transfert et la fréquence. Nous y reviendrons à la section 4 ci-dessous.

Deuxièmement, depuis la crise de 2012, le PAM a exécuté des interventions d'urgence dans le cadre de son programme « opérations d'urgence », EMOP. Ceci est distinct de ses activités de routine dans le cadre de son programme national, bien que le fait qu'il ait un double mandat soit utile pour parvenir à une approche flexible de la programmation humanitaire et de développement. Les opérations d'urgence ont répondu à des crises allant de la sécheresse régionale à la migration généralisée des personnes contraintes à l'exode et des réfugiés maliens, à la fois pour sauver des vies et pour protéger les moyens de subsistance pendant une crise mais aussi pour reconstruire les communautés. Ils comprennent la distribution de nourriture, les transferts d'argent et une réponse à la malnutrition. Les programmes de repas scolaires d'urgence, dont il est question à la section 4.3, ont été financés grâce à cette enveloppe.

Le PAM coordonne la répartition géographique de ses activités avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). En 2013, une grande partie de l'aide à la sécurité alimentaire du pays était répartie entre ces deux organismes, le PAM s'occupant des personnes déplacées vivant dans les régions non occupées, et les deux organismes partageant leur aide dans le Nord précédemment occupé, ne venant se cumuler que dans les capitales des régions du Nord. En 2014, le PAM et le CICR ont continué de diriger la réponse d'urgence tandis que l'agence gouvernementale, le CSA,

a commencé son retour. Bien que la coordination géographique ait été approfondie, la portée, l'échelle et la fréquence de l'assistance aux populations affectées par les deux agences ont été différées.

3.6 Arrangements institutionnels et leurs implications

En réfléchissant à cette configuration institutionnelle et politique, nous voyons une convergence dans les approches adoptées par l'État et les acteurs non étatiques soutenant la protection sociale, la GRC, la sécurité alimentaire, la résilience et les initiatives humanitaires. Les acteurs de la protection sociale parlent davantage de la nécessité de répondre rapidement aux urgences humanitaires et aux catastrophes, et de contribuer à la préparation de tels événements en mettant en œuvre des politiques qui renforcent la résilience. À l'inverse, les acteurs humanitaires observent l'importance non seulement des interventions immédiates pour sauver des vies, mais aussi du développement à long terme pour atténuer l'impact d'une crise. Certaines agences humanitaires ont également lié leurs attributions à la GRC : l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) des Nations Unies, par exemple, a déclaré qu'elle préférerait investir davantage dans les initiatives de RRC - maintenance des canaux d'irrigation, par exemple - de sorte que les chocs étaient moins susceptibles de se transformer en crise, plutôt que d'aller fournir de la nourriture et des articles non alimentaires aux personnes déplacées :

« Ce dont nous avons besoin aujourd'hui, c'est d'une planification rigoureuse plutôt que d'une urgence humanitaire quasi constante. »
(Informateur clé, OIM).

Parallèlement, comme nous l'avons vu, les agences travaillant sur la sécurité alimentaire au Mali et dans toute la région du Sahel ont modifié leur approche ces dernières années en analysant et en répondant à l'insécurité alimentaire non seulement comme une urgence annuelle, mais comme un problème structurel affectant des millions de personnes. Cela les a amenés à envisager l'introduction de transferts monétaires, alignés sur les types d'activités proposées par les acteurs de la protection sociale. De tous les secteurs étudiés ici, celui qui a été le moins explicite quant à ses liens avec les autres est celui de la GRC, où la pertinence de la protection sociale est reconnue mais pas complètement explorée. Ce large consensus sur la nature intersectorielle du problème est de bon augure pour les efforts de coordination.

Le « foyer » national officiel de la protection sociale et de l'aide humanitaire, le MSAH, est clairement défini et est perçu comme tel par les membres de ce ministère. Cependant, certains des plus importants programmes de protection sociale (Jigisèmèjiri, distribution alimentaire et repas scolaires) sont mis en œuvre en dehors de celui-ci, et le MSAH a peu de visibilité sur la scène internationale où de nombreuses discussions sur l'intégration de la protection sociale et de la réponse à la sécurité alimentaire ont lieu avec d'autres ministères (par exemple à travers AGIR, le Cadre Harmonisé et ARC). Dans certaines régions, la capacité du MSAH est encouragée par un soutien technique, tandis que dans d'autres, comme dans la coordination de l'action humanitaire, son influence est plutôt modeste. Outre le MSAH avec sa politique de protection sociale, d'autres organismes gouvernementaux ont renforcé leur travail dans ce domaine : la DGPC avec sa stratégie nationale de RRC et le CSA avec son programme de réforme et son implication dans des initiatives régionales telles que le Cadre Harmonisé (à travers le SAP) et le mécanisme d'assurance ARC. La *problématique* de l'insécurité alimentaire à l'échelle du Sahel ayant été redéfinie pour inclure le calcul des personnes en situation de pauvreté chronique, l'un des informateurs clés a souligné que la plus grande probabilité de concurrence pour l'influence proviendrait du chevauchement des bénéficiaires cibles entre le CSA et ceux qui fournissent des services sociaux à long terme.

On peut raisonnablement se demander s'il est important qu'une politique de protection sociale réactive aux crises soit conçue et mise en œuvre par le biais de structures parallèles. Dans une certaine mesure, ce n'est pas le cas, car le champ d'activité est si vaste. La capacité des agences respectives qui interviennent devient particulièrement critique dans un conflit, comme dans la crise dans le nord du Mali, où il est nécessaire de disposer de structures qui peuvent continuer à fonctionner efficacement, en maintenant leur approvisionnement régulier en services publics essentiels et en répondant aux besoins supplémentaires générés par la crise. Le MSAH n'a pas été entièrement en mesure de le faire pendant le conflit, car ses représentants au niveau de la commune étaient parfois obligés de se retirer dans les villes principales. Le CSA a maintenu une présence plus forte en dirigeant certaines de ses opérations par l'intermédiaire d'ONG locales sous contrat qui ont la capacité de négocier même avec des parties hostiles au gouvernement pour s'assurer que les distributions de nourriture continuent.

4 Les interventions de protection sociale et leur réactivité aux crises

Points clés

- Pour évaluer la réactivité des interventions au Mali face aux crises, nous considérons l'exhaustivité, la ponctualité et la prévisibilité des réponses aux crises, et les progrès vers la réduction de la duplication des systèmes de prestation, le cas échéant.
- Le programme de distribution de nourriture du CSA est capable d'une expansion à la fois horizontale et verticale, mais il met l'accent sur l'intervention post-hoc face à l'insécurité alimentaire plutôt que sur la prévention. Il est revalorisé annuellement. LE CSA envisage de passer vers les transferts monétaires qui soulèvent des questions liées à l'harmonisation avec Jigisèmèjiri, le transfert monétaire national. Les programmes des ONG ne sont réellement alignés avec le CSA.
- Le programme de repas scolaires est doté d'une certaine flexibilité acquise grâce à des composantes financées par des donateurs ; celles-ci viennent compléter le système national. Le PAM propose une expansion horizontale et verticale et un recentrage de l'intervention sur les repas scolaires en fonction des besoins. Ces variations l'éloignent du programme national puisque son programme de base est déjà bien aligné.
- Il existe une réelle harmonisation entre les transferts monétaires d'urgence et à long terme, CCFS / CCTS et Jigisèmèjiri, et l'adossement d'un mécanisme sur un autre. Les ONG de l'alliance CCFS se sont largement alignées les unes sur les autres. Jigisèmèjiri harmonisation certains éléments du système avec le programme d'assistance santé RAMED.
- Il est essentiel de savoir comment financer un besoin exponentiel et urgent des transferts monétaires. Le CSA peut faire partie d'une solution : son plan opérationnel suggère que Jigisèmèjiri pourrait administrer une partie des fonds libérés par le CSA pour la réponse à la sécheresse, bien qu'il n'indique pas comment cela se produirait. Il est nécessaire de réfléchir davantage aux autres mesures de financement des risques de catastrophe.
- Il est utile d'envisager des ajouts flexibles à Jigisèmèjiri mais il est peut-être prématuré de les concevoir ou de les introduire à ce stade alors que le programme de base est doté d'une couverture si faible (2 % des ménages) : l'extension du programme de routine serait une prochaine étape utile.

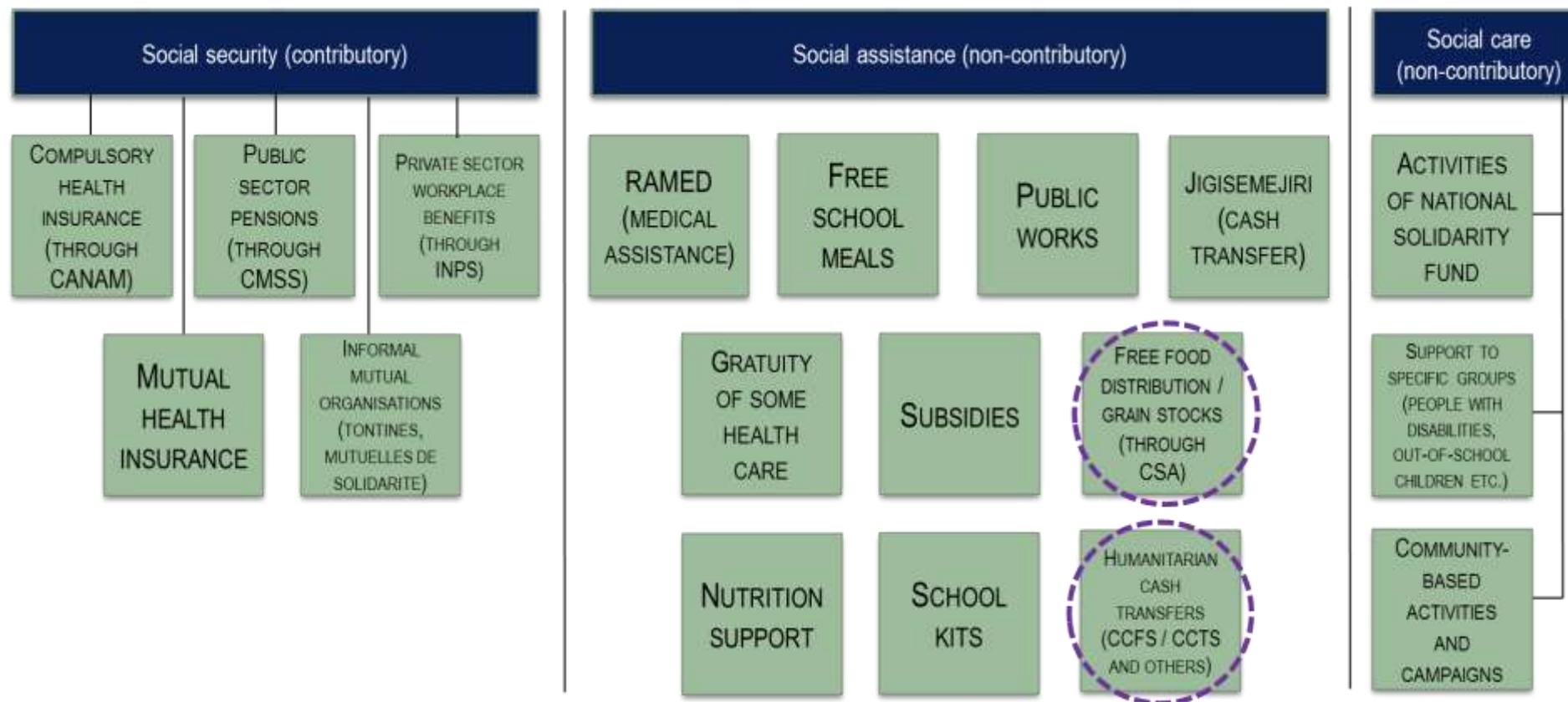
4.1 Démarche visant à analyser la réactivité aux crises des interventions

Nous avons déjà pu noter que la protection sociale et l'aide humanitaire, au Mali, ne sont pas réellement différentes d'un point de vue institutionnel. Cette convergence se répercute dans ses politiques, où le secteur de la protection sociale est perçu comme responsable de la gestion des catastrophes et des crises humanitaires. Il en est de même d'un point de vue opérationnel. Les activités pouvant être qualifiées d'« aide humanitaire » par un observateur externe sont considérées comme étant des interventions de protection sociale par le gouvernement malien lorsqu'elles gèrent l'aide directe aux ménages dans le but d'atténuer l'impact d'une crise, qu'elle soit *ex-ante* ou *ex-post*. Il s'agit de la distribution annuelle de nourriture gratuite, l'utilisation des stocks de céréales et des transferts de fonds d'urgence, qui relèvent du champ de la politique nationale de protection sociale (Graphique 55). Les instruments qui fournissent ces interventions « humanitaires » en nature ou en espèces sont également utilisés dans la protection sociale de routine. Parfois, le même acteur non étatique répond aux besoins aigus et chroniques des ménages : parallèlement au programme du gouvernement, le PAM, par exemple, fournit des repas scolaires comme mesure de protection sociale de routine, mais également en cas d'urgence.

Puisque le gouvernement considère que les deux sont similaires, savoir si les interventions de « protection sociale » peuvent assumer certaines des responsabilités des « interventions

humanitaires » n'est pas au cœur de la question politique. Alors, qu'est-ce que cela signifie d'élaborer des interventions de protection sociale « réactive aux crises » au Mali, ou un système réactif aux crises ? Quelle est la différence entre la situation telle qu'elle est de nos jours et celle que les acteurs aimeraient voir sur le terrain ? De nos discussions avec des informateurs clés, nous avons identifié un souhait d'apporter des améliorations dans quatre dimensions :

Graphique 55 Interventions de protection sociale au Mali



Source : OPM. Note : (1) Les interventions listées sont celles classées comme des interventions de protection sociale dans la politique nationale de protection sociale du gouvernement. Les réponses d'urgence à court terme d'organisations non étatiques ne sont pas incluses. (2) Les interventions encadrées en violet (distribution annuelle de nourriture gratuite et transferts monétaires humanitaires) peuvent classiquement être considérées comme de l'aide humanitaire car elles répondent à des situations d'urgence. (3) « CMSS » et « INPS » sont respectivement les deux agences responsables de la gestion des pensions et des prestations contributives publiques et formelles du secteur privé.

1. **Exhaustivité** — une couverture plus complète pour les personnes souffrant de besoins chroniques et / ou aigus. L'exhaustivité peut être définie selon les aspects suivants, proportionnellement à ceux affectés par la crise :
 - Chiffres
 - Zones géographiques
 - Catégories de la population à qui l'on vient en aide
2. **Ponctualité**, en particulier en ce qui concerne la réponse précoce - aider les ménages avant qu'ils n'atteignent un point de crise, au lieu de compter les ménages déjà en crise et d'organiser des distributions de nourriture à leur attention.
3. **Prévisibilité** - une réponse plus prévisible, y compris la réduction du recours au financement annuel du programme.
4. **Réduire la duplication**- en particulier, ne pas avoir plusieurs systèmes pour faire essentiellement la même chose (alerte précoce, ciblage des bénéficiaires, gestion des données, etc.), et améliorer la cohérence entre les fonds et les instruments.

Une intervention de protection sociale qui améliore sa capacité à être globale, opportune, prévisible ou efficace en cas de crise selon les perspectives décrites ci-dessus, quelle que soit la taille ou la cause de la crise (insécurité alimentaire, conflit ou autre) contribue à une meilleure réponse à la crise. Nous examinons ces aspects à travers une série d'interventions. Le Mali fournit un grand nombre d'activités de protection sociale qu'il classe, dans sa politique de protection sociale, en trois groupes : la sécurité sociale contributive, l'assistance sociale non contributive et les programmes de protection sociale ou d'action sociale (Graphique 55). Leur portée, leur stade de maturité et leurs ressources varient énormément. Les interventions comprennent notamment :

- **La Sécurité sociale** - notamment l'assurance maladie, les pensions et les avantages sociaux
- **L'Assistance sociale** - notables les transferts monétaires et en nature, l'accès gratuit ou à prix réduit aux services de santé de base, les subventions, les programmes de travaux publics
- **La protection sociale (action sociale)** - notamment les activités communautaires et le soutien à des groupes spécifiques de la population tels que les personnes âgées et les personnes handicapées.

Jusqu'à présent, l'accent n'a pas été mis sur l'ajustement de la sécurité sociale ou des services sociaux afin de les rendre plus réactifs aux crises. Nous mettons donc l'accent sur l'aide sociale, en particulier sur quatre programmes qui jouent déjà un rôle important ou qui sont destinés à devenir pertinents dans un contexte de crise :

1. **Programme de distribution alimentaire.** Nous regardons la distribution alimentaire gratuite annuelle du CSA et voyons comment elle envisage de s'orienter vers des interventions en partie payantes.
2. **Programmes de repas scolaires.** Nous passons en revue les programmes de repas scolaires menés par le gouvernement et dirigés par le PAM et leur capacité à répondre à un besoin accru en cas d'urgence.
3. **Programmes de transferts monétaires « d'urgence »** . Nous considérons les deux récentes actions de transferts monétaires financés par ECHO dans le nord du Mali, le CCFS en 2014 et son successeur, le CCTS qui a démarré en 2016, et leurs liens possibles avec Jigisèmèjiri, le transfert monétaire à long terme.
4. **Programme de transfert monétaire à plus long terme.** Nous passons également brièvement en revue Jigisèmèjiri lui-même et ses connexions avec d'autres interventions, y compris RAMED.

4.2 Programme de distribution de nourriture gratuite

4.2.1 L'intervention

Chaque année, dans le cadre du plan national d'intervention, le CSA finance et distribue des aliments gratuits aux ménages qui sont considérés comme souffrant d'insécurité alimentaire, quelle qu'en soit la raison (facteurs structurels, pauvreté individuelle ou crises)¹⁵. Les distributions proviennent du stock national de sécurité alimentaire (*Stock National de Sécurité*). Le ciblage géographique est basé sur l'analyse du Cadre Harmonisé au niveau du *cercle*, et sur les données du système d'alerte précoce, SAP, au niveau de la *commune*. Ces analyses servent à établir un quota pour le pourcentage de la population estimé nécessaire dans chaque zone ciblée (un processus qui, pour que le programme ait un impact maximal, exige que les données soient fiables : toutes les agences ne sont pas entièrement convaincues que c'est encore le cas). La sélection des ménages éligibles est ensuite déterminée par un ciblage communautaire qui identifie les ménages éligibles par leur nom (« *ciblage nominatif* »), réalisée par des comités communautaires avec le soutien technique des ONG locales et des autorités locales, *collectivités territoriales*, qui mettent en place les distributions pour le compte du CSA. Les critères socioéconomiques du type utilisé dans la méthode de ciblage qui s'inspire de l'« approche de l'économie des ménages » (HEA) sont utilisés par les communautés pour aider à faire leur sélection de ménage, jusqu'au quota fixé pour la zone.

Bien qu'il soit basé sur le système d'alerte précoce conçu pour prévoir les crises alimentaires majeures, le programme de distribution de nourriture gratuite est devenu *de facto* le filet de sécurité sociale national, fournissant chaque année à partir du mois de juillet, une « demi-ration » de nourriture pour trois mois durant la saison morte, et ceci même en l'absence de crise covariante majeure, et même dans des zones classées comme étant les plus sûres par le Cadre Harmonisé (Phase 1), où il existe des poches d'insécurité alimentaire. En 2015, le CSA a distribué des aliments gratuits à environ 650 000 bénéficiaires situés dans 33 *cercles* et 252 *communes* (soit 36 % de la totalité des *communes* au Mali).

4.2.2 La réactivité du programme de distribution alimentaire aux crises

La situation actuelle des opérations du CSA est comparable à celle de l'Éthiopie au début du Programme de filet de sécurité productif (PSNP), les distributions annuelles d'aide alimentaire s'étant transformées *de facto* en un filet de sécurité répondant à des besoins chroniques, mais lié à un système d'alerte rapide axé sur la crise et à un cycle annuel d'évaluation des besoins à court terme et de ressources. Le CSA et le SAP, comme d'autres systèmes similaires en Afrique, sont fondamentalement conçus pour une *expansion et une contraction horizontales*, le nombre de bénéficiaires étant réévalué chaque année en fonction du nombre de zones classées en Phase 3 - « crise » - ou supérieur sur l'échelle du Cadre Harmonisé ; et un *recentrage*, avec des priorités changeant chaque année entre zones et populations en fonction de la situation de sécurité alimentaire et des ressources disponibles. *L'Expansion verticale* (c'est-à-dire augmenter la ration par ménage ciblé) est fréquemment mise en œuvre pendant la période creuse. *L'Alignement implicite* par les ONG des interventions du CSA (c'est-à-dire reproduisant les caractéristiques du programme gouvernemental, bien que livré de manière séparée) est théoriquement possible, mais n'est pas encore mis en évidence. En 2016, les autres agences fournissant une aide alimentaire ou un équivalent en espèces en réponse à l'insécurité alimentaire saisonnière - le PAM, le CICR et les ONG formant le CPRST - offraient différentes valeurs de transfert, pour une durée différente, à

¹⁵Le CSA gère également d'autres interventions, telles que les magasins à prix contrôlés dans les zones urbaines, et la libération de stocks sur le marché pour réduire les prix.

un pourcentage différent de ménages dans les zones touchées. Dans le cas du CPRST, c'était parce qu'il s'alignait plutôt sur Jigisèmèjiri (voir la section 4.4).

Il est reconnu que l'insécurité alimentaire chronique et saisonnière est largement due aux caractéristiques sous-jacentes de la pauvreté et des moyens de subsistance, et devrait donc être traitée par des programmes prévisibles pluriannuels (tels que les transferts sociaux) plutôt que par des secours annuels. Le défi est de savoir comment déplacer le système dans cette direction. Les réformes proposées au dispositif de sécurité alimentaire, la DNSA et la formalisation du mandat de l'ACS, devraient clarifier le rôle du CSA en matière d'intervention d'urgence et de protection sociale, et améliorer sa coordination avec d'autres programmes.

Dans le cadre du processus de réforme, le CSA prévoit d'étendre son champ d'action de l'aide alimentaire en nature aux transferts monétaires et aux activités de renforcement de la résilience. Bien que ce changement prenne certainement plusieurs années, il soulève des questions essentielles liées à la distinction (le cas échéant) entre une réponse annuelle à des déficits fluctuants mais essentiellement saisonniers dans l'accès à la nourriture et un filet de sécurité à long terme. Plusieurs informateurs clés ont soulevé la question qui consiste à savoir comment coordonner ou combiner les distributions du CSA avec Jigisèmèjiri, et donc avec le futur système national de protection sociale envisagé, surtout si l'une des principales vocations de l'argent reçu sous Jigisèmèjiri est d'aider les ménages à acheter de la nourriture.

En examinant les progrès accomplis dans les quatre dimensions proposées ci-dessus - exhaustivité, ponctualité, prévisibilité et réduction des doubles emplois - nous pouvons étudier comment évolue le programme de distribution alimentaire du CSA en ce qui concerne sa capacité à réagir aux crises.

Exhaustivité.

Le CSA assure une couverture géographique assez large en coordonnant le travail des partenaires à travers le plan national d'intervention. Depuis 2014, le SAP mène une enquête semestrielle sur la sécurité alimentaire, nommée *Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle* (ENSAN), qui est utilisé pour déterminer le niveau de besoin par commune et qui permet de décider si l'aide devrait augmenter ou diminuer dans cette zone. Il alimente également l'atelier du Cadre Harmonisé. Certaines zones sont toujours identifiées comme étant vulnérables. D'autres, en particulier dans le sud, changent d'année en année, ce qui permet de recentrer l'aide. En 2016, un peu plus de 160 communes, sur les 703 que compte le pays, ne devaient pas recevoir d'assistance dans le cadre du plan national d'intervention. Les partenaires acceptent la distribution de leur aide dans les zones identifiées.

Dans chaque commune, le pourcentage de ménages aidés varie considérablement. En 2016, le CSA s'est engagé à distribuer une aide alimentaire suffisante pour 5 à 15 % de la population dans presque toutes les communes des régions du nord de Tombouctou, Gao, Kidal et Ménaka, et dans deux *cercles* de Mopti. Au sud, la proportion de la population atteinte dans chaque commune aidée était beaucoup plus faible, entre 1 % et 4 %. Mais avec une densité de population beaucoup plus élevée dans le sud, le nombre absolu de personnes aidées dans une commune était souvent similaire au nord.

En 2016, le PAM, le CICR et ECHO ont prévu d'opérer entièrement dans les communes où le CSA était également présent. Les trois agences ont, pour la plupart, réparti leur propre assistance en communes distinctes, sauf dans environ 18 communes (CSA, 2016b, Comité de Suivi du Plan National de Réponse, 2016). En mai 2016, le CSA a proposé que, lorsque les agences opèrent dans les mêmes communes que le CSA, leur aide soit utilisée pour compléter les rations fournies aux bénéficiaires du CSA (expansion verticale) plutôt que pour atteindre de nouveaux bénéficiaires

(expansion horizontale), afin de renforcer le soutien apporté aux ménages les plus vulnérables (Comité de Suivi du Plan National de Réponse, 2016). Au moment de l'établissement du présent rapport, la question n'était pas encore réglée.

Ponctualité (réponse précoce)

L'enquête ENSAN a lieu deux fois par an. La première enquête a lieu autour du mois de septembre au début de la saison de croissance. Elle permet de donner une première idée de l'état probable de la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour l'année suivante. Les résultats sont utilisés dans l'évaluation du Cadre Harmonisé d'octobre qui fournit la première prédiction du nombre de personnes susceptibles de faire face à l'insécurité alimentaire. La deuxième enquête ENSAN se déroule vers février, à l'approche de la période creuse, et est utilisée dans le cadre du Cadre Harmonisé de mars qui précise les estimations du nombre de personnes en insécurité alimentaire. Cela tombe à point dans le sens où cela fait partie d'un calendrier établi : l'enquête de février conduit à l'approbation du plan d'intervention national en avril et au décaissement de l'aide pendant la période creuse, laquelle s'étend d'avril à octobre. La ponctualité de la distribution de la nourriture elle-même dépend en partie de l'approvisionnement et de l'emplacement des stocks alimentaires. Le CSA a l'intention de lancer un plan visant à transférer la nourriture des régions excédentaires vers les régions déficitaires (Ministère de l'Économie et des Finances, 2016).

Néanmoins, le programme de longue date de distribution gratuite est *post-hoc*, il n'est donc pas conçu pour aider les ménages à éviter de tomber dans l'insécurité alimentaire. En 2016, le CSA a tenté d'y remédier en instaurant un *Stratégie de Réponse à travers les Moyens d'Existence* avec un horizon temporel de trois ans.

Prévisibilité

L'organisation du plan national d'intervention signifie que l'on peut compter sur le programme général de distribution alimentaire chaque année. Les zones géographiques toujours ciblées peuvent également compter sur une assistance. Le soutien est moins prévisible au niveau des ménages individuels, puisque le processus de sélection annuel signifie que les ménages ne peuvent pas garantir une assistance à moyen terme.

Réduction des doubles emplois

Pour ce qui est de diminuer les interventions qui font double emploi, les principales opportunités sont le ciblage et le suivi ultérieur plutôt que la logistique de la distribution alimentaire elle-même, ce qui diffère pour le moment d'autres interventions de protection sociale. Si le CSA se dirige vers la distribution d'argent, cela permettra d'harmoniser plusieurs mécanismes, notamment ceux liés aux moyens de paiement.

En 2016, le CSA et ECHO se sont coordonnés afin de compléter leurs activités respectives. Là où ECHO avait collecté des données visant à sélectionner les ménages pour ses interventions, il a proposé de partager cette information avec le CSA dans les zones où la liste existait ; le CSA a ainsi pu cibler les ménages à partir de la liste. En général, lorsque le CSA et une ONG soutenue par ECHO ont œuvré dans la même commune, ils ont mené des opérations séparées pour cibler les ménages. Le CSA indique que même si son groupe cible est constitué de ménages qui manquent de nourriture, d'autres organismes pourraient utiliser des critères supplémentaires, comme la possibilité pour les bénéficiaires d'utiliser des semences ou d'autres ressources complémentaires. En revanche, un répondant d'un organisme non gouvernemental perçoit relativement peu de différence entre les groupes cibles visés du CSA et ceux d'autres organismes appuyant le Plan d'intervention national, ce qui laisse croire qu'une collaboration plus étroite pourrait entraîner des gains d'efficacité grâce au partage des listes. Entre-temps, dans certains

cas, les ménages recevront à la fois une aide alimentaire du CSA et un transfert monétaire de la CCFS provenant d'opérations différentes.

4.2.3 Capacité du programme de distribution de nourriture gratuite pour répondre aux besoins en cas de crise

Pour mener une intervention capable de répondre à des niveaux élevés de demande en période de crise - en termes de chiffres absolus et de zones géographiques couvertes - il faut d'abord disposer de ressources en personnel suffisantes, ainsi que de ressources financières et matérielles ; il faut ensuite que l'utilisation des ressources ne soit pas entravée par la crise elle-même (en particulier un conflit, comme dans le nord du Mali). Comme l'aide alimentaire du CSA est fournie par un réseau d'ONG locales et ciblée par des comités communautaires dans tout le pays, le programme de distribution de nourriture gratuite est, dans une certaine mesure, indépendant de l'infrastructure et des capacités officielles du gouvernement. Il convient de noter que, durant la crise de 2012 à 2015, le CSA a été en mesure de poursuivre les distributions de vivres dans les régions septentrionales par le biais de ces réseaux, quand la plupart des structures gouvernementales avaient retiré leur personnel ou ne fonctionnaient pas. Cependant, les acteurs humanitaires, notamment le PAM, le CICR et le Cadre commun financé par ECHO (voir la section 4.4 ci-dessous) ont jugé nécessaire de lancer d'importants programmes d'aide (notamment des distributions de vivres et d'argent) dans les mêmes régions, suggérant que la capacité du système du CSA à étendre ses ressources et sa couverture n'était pas suffisante face à une crise aussi importante.

Si l'augmentation de la distribution alimentaire est une option qui peut contribuer à répondre aux besoins en cas de crise, la question de la résolution de l'insécurité alimentaire est autant un problème pour la politique agricole et pastorale, que pour la politique sociale. La diversification de la production et l'amélioration de l'accès aux marchés et à la transformation des produits agricoles peuvent tous contribuer à réduire le niveau des besoins en premier lieu. Le cadre de planification stratégique à moyen terme du gouvernement reconnaît l'importance d'une approche qui englobe plusieurs secteurs.

4.3 Programmes d'alimentation scolaire

4.3.1 L'intervention

Le Mali dispose d'un programme de cantines scolaires ouvert toute l'année et géré par le CNCS au sein du ministère de l'Éducation, classifié comme étant un programme régulier d'assistance sociale (Graphique 55). Des programmes complémentaires dans des zones géographiques non couvertes par l'État sont fournis par des partenaires, principalement le PAM (en partenariat avec l'UNICEF) avec des initiatives plus modestes lancées par des ONG telles que Catholic Relief Services et Plan International. La Banque mondiale finance l'alimentation scolaire d'urgence par le biais du système gouvernemental. Une réunion de coordination inter institutions sur l'alimentation scolaire a lieu chaque mois : les membres de ce forum sont le CNCS, le PAM, la Banque mondiale, l'UNICEF, le Catholic Relief Services et le Plan.

Le système gouvernemental couvre 20 % des écoles primaires et a pour objectif à long terme d'atteindre toutes les écoles. Pour l'instant (jusqu'à ce qu'il soit capable de couvrir 100 % des écoles), le programme CNCS est géographiquement ciblé, priorisant les 166 communes considérées comme étant les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. Dans les zones ciblées, les critères de sélection des écoles sont définis dans la politique et sont suivis à la fois par les systèmes étatiques et non étatiques. La priorité est donnée aux écoles ayant de faibles taux de

scolarisation et de rétention, en particulier des filles, car l'un des objectifs de la politique est d'encourager la scolarisation des filles. La vulnérabilité et la pauvreté de la population du bassin sont également prises en compte, ainsi que la distance entre l'école et le domicile des élèves, et la disponibilité et la volonté des structures communautaires locales d'équiper et de gérer les cantines scolaires. Une fois la cantine scolaire établie, tous les élèves fréquentant l'école ont droit à des repas scolaires : il n'y a pas de ciblage ni de contrôle des ressources au sein de l'école.

Le programme du PAM cible les zones à risque et les zones touchées par la crise ainsi que les zones où le système d'État ne fonctionne pas encore. En plus des repas consommés à l'école, le PAM fournit des rations d'huile végétale de grande valeur à emporter pour les filles qui y assistent régulièrement. Les mères qui préparent les repas scolaires ont également le droit de prendre avec elles une quantité déterminée de nourriture cuisinée pour le ménage.

4.3.2 La réactivité du programme de distribution alimentaire aux crises

Le programme de repas scolaires comporte un certain nombre de caractéristiques intéressantes qui permettent actuellement ou potentiellement de réagir aux crises, notamment du fait de sa mise en œuvre conjointe par le gouvernement et le PAM. Alors que le gouvernement se concentre sur son principal objectif consistant à fournir des repas toute l'année à un ensemble cohérent d'écoles, l'intervention du PAM varie davantage d'une année à l'autre pour répondre aux besoins changeants en matière de sécurité alimentaire. Cela fait partie du plan d'intervention national annuel.

L'alimentation scolaire fait partie du programme 2008/2014 du PAM pour le pays pour les activités liées au développement ; l'opération d'urgence 2013-2014 (EMOP) principalement pour faire face aux conséquences du conflit dans le nord ; et l'Opération de secours et de réhabilitation prolongée de trois ans 2015-17. La flexibilité et la réactivité sont fournies de plusieurs façons :

- Le programme du PAM peut *s'étendre et se contracter horizontalement*, en ajoutant de nouveaux bénéficiaires en fonction de l'évolution des besoins. Par exemple, l'EMOP 2013 – 14 a commencé par soutenir l'alimentation scolaire d'urgence pour 70 000 enfants âgés de 7 à 12 ans, de Tombouctou, Gao et Kidal. Une révision budgétaire de l'opération d'urgence après une année d'opération comprenait l'extension de l'intervention à 220 000 enfants d'ici octobre 2014. Les estimations des bénéficiaires étaient fondées sur la réouverture progressive des écoles dans le nord. Dans sa justification pour le programme élargi d'urgence, le PAM a noté :

« La mise à l'échelle absorbera le nombre accru de bénéficiaires observés dans les écoles aidées et incorporera également les IDP (déplacement des populations à l'intérieur du pays) et les enfants réfugiés retournant dans leurs régions d'origine. » (PAM, 2013a, p 6)

- *Le Recentrage* de l'aide est également possible, soit dans différentes zones géographiques, soit dans différentes écoles d'une même zone. Dans le cadre de l'opération d'urgence de 2013 - 2014, le PAM prévoyait de soutenir les écoles opérant dans les trois régions du nord, qu'elles soient publiques ou privées, urbaines ou rurales, préscolaires ou primaires (Laanouni *et al.*, 2014).
- *L'Expansion verticale* (mise à niveau) de l'aide aux enfants bénéficiant déjà du système d'alimentation scolaire a été appliquée de trois manières : en augmentant le nombre de repas quotidiens fournis, en étendant la fourniture de repas aux vacances scolaires et en ajoutant des rations de repas à emporter (PAM, 2013a, Laanouni *et al.*, 2014).
- *L'Alignement* du PAM et d'autres partenaires non étatiques, avec la politique et les directives du gouvernement en matière d'alimentation scolaire, soutient l'expansion progressive du

système étatique. Toutefois, il n'est peut-être pas toujours judicieux de parvenir à un alignement étroit entre l'intervention d'urgence et le programme de protection sociale géré par l'État. Dans ce cas, la fourniture de suppléments adaptés à la crise a généré une divergence plutôt qu'une convergence entre les deux programmes. Ceci est logique, car si deux interventions sont bien alignées à la base, l'expansion verticale d'une intervention entraînera l'apparition de différences avec le programme parallèle. Les évaluateurs du programme d'urgence du PAM l'ont reconnu et ont recommandé de revenir à des interventions harmonisées en matière de repas scolaires à mesure que la crise s'améliorait :

« Depuis 2012, le PAM met en place un programme d'alimentation scolaire d'urgence au nord dans les régions de Gao et Tombouctou (deux repas par jour) différencié du programme alimentation scolaire du PP [Programme pays] mis en œuvre dans les régions du sud (un repas par jour). L'harmonisation des approches et leur mise en cohérence constituent une étape souhaitable à mener. [...] S'il est souhaitable que la différenciation géographique nord/sud perdure pour certaines orientations stratégiques, la recherche de convergence devrait être accélérée pour l'alimentation scolaire pour laquelle il convient d'ores et déjà de revenir à une politique d'appui unique et alignée sur la politique nationale du pays. » (Laanouni et al., 2014, p.23 and p.48).

- *L'Adossement* d'autres types d'assistance, en utilisant les installations et la base institutionnelle locale des *cantines scolaires* afin de fournir d'autres services, a été jugé une idée intéressante par certains informateurs clés ; cela n'a toutefois pas été fait jusqu'à présent. On craignait légitimement que si les cantines scolaires étaient empruntées à d'autres fins telles que la fourniture de repas aux enfants non scolarisés ou aux adultes, l'objectif d'éducation du programme serait affaibli, car les enfants seraient moins incités à aller à l'école afin de recevoir de la nourriture. Cela met en évidence la nécessité d'examiner tous les objectifs du programme, pas seulement celles liées à la protection sociale, lors de l'étape visant à étudier la pertinence de développer une intervention dotée de souplesse.

La composante du programme de repas scolaires du PAM, qui est classée comme activité de développement, est moins souple et donc moins simple à développer. Dans la région de Mopti, où elle opérait entre 2013 et 2014, les efforts déployés pour répondre à la demande supplémentaire provoquée par la crise ont entraîné un recentrage des ressources par la réduction des rations plutôt que par une expansion horizontale :

Les cercles anciennement occupés de la région de Mopti [étaient] pris en charge par le PP [Programme pays] (dont le volet alimentation scolaire a été étendu aux enfants des familles qui se sont déplacées en nombre, notamment dans la région : une situation qui, conjuguée à l'absence de financement additionnel, a conduit à une réduction des rations distribuées via cette activité). (Laanouni et al., 2014, p.12).

Le système géré par le gouvernement a moins de possibilités de programmation flexible que l'intervention du PAM. La Banque mondiale a financé son expansion horizontale temporaire : le vaste projet d'éducation d'urgence pour tous (*Projet Urgence Education pour Tous*), lancé en 2013 pour répondre à la fois à l'insécurité et aux crises d'insécurité alimentaire, comprend un volet destiné à fournir des repas scolaires à 50 000 enfants de plus de trois ans, à partir de l'année scolaire 2014-2015. Cependant, après 18 mois de mise en œuvre, une étude a révélé que le projet ne fournissait qu'un tiers du nombre de repas prévus pour sa première année, en partie à cause des retards considérables dans le versement des fonds (voir la sous-section suivante) (Banque mondiale, 2016c).

4.3.3 Capacité du programme de repas scolaires à répondre aux besoins en cas de crise

En maintenant ou en rétablissant la fréquentation scolaire après un choc ou une crise, l'alimentation scolaire soutient non seulement la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des élèves et de leurs familles, mais peut aussi aider les enfants simplement en leur donnant un contexte social stable. Celle-ci protège leur développement à long terme du capital humain en réduisant au minimum leur temps d'arrêt scolaire. Lors de la crise de 2012/2015 dans le Nord du Mali, les informateurs clés ont noté que la demande de cantines scolaires avait été un facteur pour rouvrir le plus vite possible les établissements scolaires, permettant ainsi de soutenir les ménages à l'issue de la crise et de protéger les enfants scolarisés de la radicalisation potentielle par les extrémistes islamiques. Le système d'alimentation scolaire est donc potentiellement une base importante pour la réponse aux crises.

Toutefois, la flexibilité du système est actuellement fournie par le PAM et ses partenaires. Nul ne sait si le système étatique en expansion sera en mesure de maintenir la flexibilité. La stratégie consistant à déployer des cantines scolaires financées par le gouvernement en augmentant la couverture chaque année ne permet pas un recentrage géographique en réponse à une crise. Ce n'est pas non plus ce qu'on lui demande, puisque la politique consistant à fournir des repas aux enfants à l'école a de nombreux objectifs au-delà de la sécurité alimentaire immédiate, tels que l'augmentation de la scolarisation des filles et l'amélioration du rendement scolaire.

De plus, même si le gouvernement décidait qu'il était stratégiquement approprié d'adapter son propre programme de repas scolaires pour répondre à une situation d'urgence, il devrait s'assurer qu'il serait en mesure de répondre à deux exigences de capacité : les ressources matérielles supplémentaires et le financement :

- En ce qui concerne les ressources matérielles, lorsque le PAM a élargi son intervention dans le Nord du Mali, l'une de ses exigences était que les écoles dans lesquelles il fournissait l'alimentation scolaire d'urgence disposaient également d'un personnel qualifié et d'un bâtiment sécurisé avec de l'eau potable saine (Laanouni *et al.*, 2014). Il est raisonnable de s'attendre à ce que les mêmes normes s'appliquent à un programme gouvernemental équivalent. Cela signifierait que la fourniture de repas scolaires ne peut pas dépasser la disponibilité des services d'éducation de base, qui ont subi des perturbations considérables pendant le conflit.
- Deuxièmement, l'examen de l'expansion du programme de repas scolaires dirigé par le gouvernement et financé par la Banque mondiale a révélé que le gouvernement n'avait pas été en mesure de débloquer des fonds pour l'intervention en temps voulu (Banque mondiale, 2016c). La réponse est donc restée en deçà des résultats escomptés pour trois des dimensions discutées ci-dessus : exhaustivité, ponctualité et prévisibilité. En mars 2016, l'intervention aurait dû effectuer six paiements trimestriels aux comités de gestion des écoles, via les autorités locales, chacun fournissant un financement pour 60 jours de repas par élève, pour un total de 50 000 élèves. Au lieu de cela, seuls deux transferts sur six ont été effectués aux écoles ciblées, et la fourniture de repas a donc été intermittente. Les écoles ont fourni 40 repas au lieu des 60 prévus, certaines offrant moins de cinq repas par semaine. Le financement prévu pour le début de l'année scolaire en septembre 2014, a été octroyé fin octobre, soit avec deux mois de retard, par le ministère de l'Éducation nationale. Il n'a pu atteindre les écoles de la région de Koulikoro (où l'évaluation a eu lieu) qu'en février ou mars 2015, soit trois à quatre mois plus tard, donc au moins cinq mois après le début des cours. Aucun autre transfert n'a été effectué durant cette année scolaire. L'année scolaire suivante, un paiement a été effectué par le ministère en novembre 2015 ; il est arrivé dans les

écoles un mois plus tard. Cela indique que la capacité du système de routine à absorber des demandes supplémentaires grâce à la libération des fonds en temps opportun était limitée.

Une partie du plan du programme, qui vise la durabilité à long terme de l'alimentation scolaire du Mali, consiste en un transfert progressif du programme du PAM au système gouvernemental. La crise au nord a retardé ce transfert :

« La crise a suspendu la collaboration poursuivie avec le gouvernement d'un transfert progressif du programme d'alimentation scolaire ; ce transfert reste aujourd'hui à développer. » (Laanouni et al., 2014, p. 17) p.17)

Ceci indique que dans un contexte tel que celui du Mali, où la volonté politique et le soutien du gouvernement pour la protection sociale sont forts et où le système de protection sociale est en développement mais où les capacités et les ressources sont limitées, la présence continue de acteurs est un besoin réel. Les organisations à « double mandat », qui peuvent investir dans des programmes de développement à long terme, mais qui passent aussi en mode d'urgence en cas de besoin, offrent non seulement des financements, mais aussi des capacités de mise en œuvre.

En attendant, il est important de soutenir des interventions de protection sociale relativement faibles mais en pleine croissance, comme le programme de repas scolaires géré par le CNCS, pour fournir leurs services de routine, ce qui facilitera leur future capacité de réponse aux crises. En 2013, le CNCS a publié une feuille de route pour la durabilité à long terme du programme de cantines scolaires. Celui-ci établit la série de mesures nécessaires depuis l'élaboration d'une politique, la résolution du financement et le renforcement des capacités du personnel (CNCS, 2013). Elle reconnaît le manque de capacités aux niveaux national et déconcentré, et la nécessité d'améliorer la coordination entre les administrations locales et les services déconcentrés, comme quelques-uns des défis majeurs à résoudre afin d'intégrer davantage le programme national de repas scolaires en tant qu'activité de protection sociale fiable et durable.

4.4 Filets de sécurité monétaires : les *Cadres communs* et Jigisèmèjiri

4.4.1 Les interventions

Les agences humanitaires CCFS (2014) et CCTS (2016)

Suite à la crise de 2012, la plupart des ONG de développement a quitté le Nord du Mali, ne laissant que des organisations humanitaires et à double mandat. Depuis 2014, et à travers deux projets successifs, un groupe d'ONG financé par ECHO, met en œuvre dans le nord touché par la crise un programme de transferts sociaux en espèces, comme indiqué dans la section 3.5 ci-dessus. Ceux-ci sont explicitement conçus comme un modèle vers un système de transferts monétaires prévisibles, sensibles et réactif aux crises, et qui s'éloignent d'un système de distribution alimentaire en nature avec des besoins définis chaque année :

L'action du Cadre Commun [CCFS] [...] adopte une perspective de transition de l'urgence vers le développement durable basé sur des approches pilotes avant une mise à l'échelle institutionnelle. ((Boulardot, 2014, p.7).

Ce programme a pour ambition d'alimenter la réflexion sur la mise en place de filets sociaux institutionnalisés adaptés au contexte du Nord

Mali, en accord avec la politique de protection sociale adoptée par le Gouvernement du Mali. (ACF, 2016, p.1).

La première intervention, lancée en mars 2014 et mise en œuvre par cinq ONG, était le **CCFS** qui fournissait un soutien saisonnier à à peine 40 000 ménages à travers 37 communes des régions de Tombouctou et de Gao (environ un tiers des ménages dans ces localités). Les bénéficiaires ont été sélectionnés au moyen d'un mécanisme de ciblage comprenant une liste des ménages et un exercice de ciblage communautaire ; les listes de ménages potentiels issus des deux processus ont été croisées et validées par la communauté (CCFS, 2015). La composante de transfert monétaires avait une valeur totale de 100 000 francs CFA (environ 160 dollars) par ménage - estimée à environ un tiers du revenu moyen des ménages pendant une année normale - livrée en trois tranches sur un an, la taille et le calendrier de chaque tranche variant selon les agences (Soumaré, 2016, CCFS, 2015). Ceci a été complété par une distribution de nourriture gratuite et un soutien nutritionnel sous la forme d'une alimentation complémentaire globale et d'une éducation nutritionnelle. Une évaluation finale en 2015, cinq mois après la fin du projet, a constaté que la situation des bénéficiaires s'était améliorée pendant l'intervention mais qu'au moment de l'enquête, les indicateurs clés avaient retrouvé les mêmes niveaux qu'avant le début des transferts (CCFS, 2015). Cela a conduit les exécutants à conclure que les transferts avaient été suffisants pour nourrir les gens, mais pas suffisants en valeur ou en durée pour qu'ils puissent renforcer leur résilience ou échapper à la pauvreté.

Le deuxième projet, le **CCTS**, qui a démarré en 2016 et est mis en œuvre par six ONG, a pour objectif de créer un pont avec le financement pluriannuel de la résilience de la délégation de l'UE (financé par le 11ème Fonds européen de développement). Cela correspond à l'approche multisectorielle promue par AGIR. La valeur de transfert monétaire financée par ECHO a été fixée à 120 000 francs CFA (soit 194 dollars) par an pour s'aligner sur Jigisèmèjiri, et les mesures d'accompagnement financées par la délégation européenne (y compris les coupons conditionnels et les biens générateurs de revenus) doublent la valeur totale de l'aide par ménage. Le projet, opérant dans certaines des zones identiques à celles du CCFS, est prévu comme une intervention de trois ans (2016-18) (ACF, 2016). Les transferts monétaires financés par l'urgence avaient déjà commencé au moment de nos recherches à la mi-2016, alors que le financement et les contrats pour les mesures complémentaires n'étaient pas encore en place.

Les *cadres communs* ont également pour objectif spécifique de soutenir la création d'un système national de protection sociale par le biais de la coordination, de l'apprentissage par le vécu et de la promotion. La base de données produite par le CCFS a été partagée avec le MSAH via ECHO, et les membres de l'alliance sont activement impliqués dans la planification du registre unifié des bénéficiaires et de l'éventuel « registre social », le RSU (voir la section 5.3 ci-dessous).

Jigisèmèjiri

Parallèlement, dans le sud, le gouvernement du Mali a mis en place Jigisèmèjiri, son programme inconditionnel de transferts monétaires ciblés sur la pauvreté, doté d'un financement de la Banque mondiale s'élevant à 70 millions de dollars suite à la révision, en 2009/2010, de ses filets de sécurité sociale (Cherrier *et al.*, 2011; Banque mondiale, 2013). Le projet de la Banque mondiale, qui s'étend de 2013 à 2019, a été conçu avec deux objectifs principaux : principalement la conception et la livraison du programme de transferts monétaires et les mesures d'accompagnement (soit 57 millions de dollars), mais aussi l'appui à la création d'un système d'assistance sociale de base (soit 7 millions de dollars) (Banque mondiale, 2013)¹⁶. Jigisèmèjiri était censé être à l'échelle nationale, mais comme son lancement coïncidait malheureusement avec la crise politique et sécuritaire de 2012, la première phase de mise en œuvre était limitée au

¹⁶Les fonds restants sont destinés à la gestion de projet.

sud et opérait dans une centaine des 700 communes du Mali. La crise a également entraîné le report de la composante « mesures d'accompagnement » afin de se concentrer sur le transfert de fonds. Pour résumer brièvement les activités :

- Durant trois ans, la composante du **transfert monétaire** verse 10 000 francs CFA (soit 16 dollars) par mois, payés trimestriellement, aux ménages éligibles ; la première vague de ménages y ayant souscrit date de début 2014. En décembre 2015, le programme avait touché près de 44 000 ménages pauvres dans les cinq régions du sud, contre un objectif de 62 000 ménages prévus dans toute la durée de vie du projet (Banque mondiale, 2013, 2015c). Suite à l'accord de paix de 2015, Jigisèmèjiri s'est étendu dans la région nord de Gao en 2016, avec un financement supplémentaire de DDC. En décembre 2016 non moins de 47 000 ménages recevaient des transferts à travers le pays. Pour l'instant, le financement des donateurs pour Jigisèmèjiri est disponible jusqu'en 2019, date à laquelle les inscrits de 2016 auront reçu trois années de transferts.
- Parmi les mesures d'accompagnement prévues, on trouve notamment : les **programmes de travaux publics** et les **activités génératrices de revenus** tant dans les communes où le transfert monétaire est effectué que dans les communes où il n'est pas présent. En 2016, la perspective de l'introduction de ces interventions a été relancée. L'intention est de leur fournir un financement supplémentaire pour Jigisèmèjiri d'un montant de 10 millions de dollars provenant du fonds fiduciaire du programme ASP au Sahel. Lorsque cet aspect du programme a été relancé, l'accent a été mis de nouveau sur l'importance des activités visant à renforcer la résilience des ménages, et en particulier à promouvoir l'adaptation au climat (Banque mondiale, 2016b).
- Le **soutien au renforcement du système d'aide sociale du gouvernement** consiste notamment à établir le registre unifié des bénéficiaires mentionné ci-dessus et un système d'information de gestion (MIS) pour Jigisèmèjiri, dans le but d'améliorer la coordination du ciblage et de partager les coûts de collecte et d'analyse des données avec d'autres interventions. Il vise également à renforcer les structures institutionnelles et à renforcer les capacités de mise en œuvre.

À l'occasion d'une modification du projet courant 2016 par la Banque mondiale, un ajustement de l'objectif de développement de Jigisèmèjiri a permis d'énoncer clairement l'objectif du « système national et *adaptif* de filet de sécurité », qui vise à continuellement s'assurer de sa résilience aux crises. (Banque mondiale, 2016b).

4.4.2 La réactivité des interventions de transfert monétaires face aux crises

« Alignement implicite » et « adossement » entre la protection sociale et les agences humanitaires

L'objectif du CCFS et du CCTS a uniquement consisté à fournir un seul modèle possible pour l'extension de Jigisèmèjiri au Nord du Mali, étant donné que le programme national était incapable d'opérer dans le nord dans ses premières années. Cela donne un bon exemple d'*alignement implicite*, dans la terminologie de notre cadre, l'objectif étant de mieux lier l'assistance saisonnière annuelle fournie par les acteurs humanitaires au système national de protection sociale à long terme du gouvernement et, éventuellement de soulager les agences humanitaires de l'aide au revenu en tant que contribution pour endiguer l'insécurité alimentaire saisonnière et la malnutrition chronique. Nous trouvons également des exemples d'*adossement* entre les systèmes administratifs. Cela peut fonctionner dans les deux sens, Jigisèmèjiri utilisant les systèmes mis en place par le CCFS et le CCTS et *vice versa*. Les programmes humanitaires se sont alignés sur le programme de protection sociale - ainsi que sur d'autres aspects de la

protection sociale et des systèmes de GRC - de la manière suivante (voir notamment Boulardot, 2014 et Goldmann, 2015) :

1. **Sélection des zones géographiques.** Les acteurs du CCFS ont sélectionné les zones d'intervention jusqu'au niveau communal, sur la base des données de l'enquête de sécurité alimentaire de l'ENSAN, de l'unité SAP d'alerte précoce, des projections du Cadre Harmonisé et d'une liste des zones d'intervention prioritaires de l'OCHA¹⁷.
2. **Liste des ménages.** La méthode pour conduire la liste complète des 130 000 foyers provenant des communes sélectionnées dans les cadres de coopération, y compris les outils de collecte de données sur les biens et les sources de revenus, a été copiée à partir de Jigisèmèjiri afin que les données puissent être absorbées dans le registre pris en charge par ce programme. Le processus comprenait une analyse comparative des variables collectées par Jigisèmèjiri et par ECHO dans leurs questionnaires respectifs afin de déterminer dans quelle mesure les deux pouvaient être combinées. La base de données a été remise à la DNPSES en 2015, afin qu'elle puisse alimenter le registre (CCFS, 2015).
3. **Code d'identification du ménage.** Le code unique d'identification de chaque ménage répertorié dans le CCFS correspondait également au système conçu par Jigisèmèjiri, pour la même raison.
4. **Valeur de transfert.** La valeur totale des transferts annuels pour le CPRST (le programme de 2016) était égale à celle de Jigisèmèjiri. Cela présente deux avantages : d'abord, lorsque l'aide des agences humanitaires se terminera, les ménages transférés sur Jigisèmèjiri, si elle est toujours en activité et qu'elle recrute de nouveaux bénéficiaires, ne seront pas surpris par une baisse soudaine de l'aide. Deuxièmement, si d'autres personnes dans les mêmes zones géographiques sont inscrites à Jigisèmèjiri, il n'y aura pas de discordance entre les prestations reçues par les ménages sur les différents programmes. Le fait que les deux valeurs de transfert annuelles soient identiques est le résultat d'une reconnaissance par les organisations humanitaires que le CCFS et le CPRST ne traitent pas des besoins exceptionnels de crise, mais plutôt de l'insécurité alimentaire cyclique ou de la pauvreté chronique dans le Sud du Mali.
5. **Sélection des ménages.** À son tour, lorsque Jigisèmèjiri s'est étendu en 2016 dans la région de Gao dans le nord, il a été expérimenté avec une méthode de ciblage légèrement différente de son approche habituelle dans le sud. Dans certaines communes, au lieu d'un test des moyens de substitution purs (PMT), il a utilisé ce qu'il appelait « PMT + » (Banque mondiale, 2016d). Le point de départ pour la sélection des bénéficiaires était la liste des ménages qui avaient bénéficié du CCFS dans cette région en 2014, laquelle avait été compilée en utilisant une approche d'économie domestique avec validation communautaire. Le PMT a ensuite été appliqué à ces ménages.

Alignement entre les agences humanitaires

L'alignement entre elles, des interventions des ONG dans l'alliance ECHO - et pas seulement avec Jigisèmèjiri - est une étape utile en soi dans une éventuelle transition entre l'aide humanitaire et la protection sociale. Cela favorise des liens plus forts entre les deux systèmes, car il est plus facile pour les programmes gouvernementaux de tirer des leçons et de coordonner un programme harmonisé qu'avec de nombreuses interventions dispersées. Cette expérience a été positive et bien documentée (Boulardot, 2014, CCFS, 2015 ; Goldmann, 2015, Soumaré, 2016). Les aspects

¹⁷Les ONG ont ensuite complété cette analyse par de nouvelles analyses des risques d'insécurité et de fraude au niveau local, afin d'arriver à un ensemble de lieux où la mise en œuvre d'un transfert monétaire semblait faisable. Cela a entraîné l'exclusion de la région de Kidal, malgré le niveau élevé des besoins (Boulardot, 2014).

de la conception et de la mise en œuvre des programmes qui ont été coordonnés entre les cinq ONG (alors six, dans le CPRST) comprenaient notamment :

- le cadre logique ;
- des questionnaires (pour l'enquête de référence, la liste des ménages, l'évaluation du marché et le suivi après distribution) ;
- méthode de ciblage ;
- suivi et évaluation (S&E) ; et
- valeur totale de transfert pendant l'année.

Un point focal pour la promotion et le S&E fonctionnait au nom de toutes les ONG, et des consultations régulières avaient lieu au sein du groupe. En 2016, le CCTS a ajouté une activité de travail sur l'harmonisation de l'intervention avec les acteurs nationaux de la protection sociale.

Tous les aspects de la prestation de transfert monétaire n'étaient pas jugés aptes à être alignés par les ONG de l'alliance. Par exemple, ils ont utilisé diverses modalités de paiement (espèces et bons) et de paiement (institutions de micro finance, opérateurs de téléphonie mobile et commerçants locaux) pour répartir les transferts en fonction de ce qui fonctionnait le mieux dans chaque zone géographique (Boulardot, 2014). C'est ainsi que la CCFS est revenue à son objectif premier d'être un pilote pour des modèles de livraison flexibles, plutôt que d'insister sur une approche. De plus, les ONG n'étaient pas liées dans un consortium formel : chacune conservait son autonomie, étant contractée séparément par ECHO pour s'assurer que chacune était également en mesure de s'aligner sur les mandats et les procédures de leurs propres organisations.

Alignement entre les interventions de protection sociale

Pour Jigisèmèjiri, la réactivité à la crise a été encore renforcée en commençant par l'établissement de liens avec un autre système de protection sociale à long terme, le système d'assistance médicale RAMED (Encadré 1.1). Dans le cadre de son objectif de couverture de santé universelle, le Mali offre ce système qui prend en charge les dépenses de santé majeures des ménages les plus pauvres n'ayant, par conséquent, pas les moyens d'une assurance médicale.

Encadré 1.1 Le schéma d'assistance médicale RAMED

RAMED a été créé en 2009 et placé sous la direction d'une nouvelle agence gouvernementale, l'ANAM. Son objectif est de couvrir les coûts de santé des 5 % les plus pauvres de la population, en complément de l'*assurance médicale obligatoire* pour les fonctionnaires et les travailleurs du secteur formel (soit 17 % de la population) et le système de mutuelle de santé pour les travailleurs informels et agricoles et leurs dépendants (78 %). À fin 2015, près de 52 000 ménages avaient été inscrits.

Cela couvre les consultations, les services de laboratoire, les coûts d'hospitalisation, les services de maternité et les médicaments (Gouvernement du Mali, 2015). Chaque traitement devient alors gratuit pour les ménages bénéficiaires, les coûts étant réclamés aux autorités publiques par le prestataire de service.

Le RAMED devait être financé à 65 % par le gouvernement national et à 35 % par les autorités locales. Les autorités locales ont éprouvé des difficultés à atteindre ce niveau d'engagement, ce qui a entraîné une augmentation considérable du coût supporté au niveau national.

L'inscription sur RAMED dépend de la classification d'une personne comme étant très pauvre (« indigente »). Puisque Jigisèmèjiri et RAMED recueillent des données sur le statut socioéconomique et les conditions de vie des individus, et concentrent leurs interventions sur les ménages les plus pauvres, il a été proposé que les interventions puissent aligner leurs méthodes de ciblage, leurs questionnaires et leurs bases de données : un ménage bénéficiant de Jigisèmèjiri

devrait donc automatiquement devenir un bénéficiaire de RAMED. Cette inscription automatique pourrait contribuer à résoudre le problème de la lente expansion du RAMED de deux manières : premièrement, en réduisant le coût administratif de l'identification des ménages comme indigents, et deuxièmement, en évitant que les autorités locales n'inscrivent les ménages dans le RAMED parce qu'ils doivent ensuite contribuer aux frais de santé engagés par leurs propres moyens.

L'alignement a débuté avec l'ANAM, qui a commencé à recruter des bénéficiaires de Jigisèmèjiri pendant 18 mois dans les régions de Sikasso et de Koulikoro (Banque mondiale, 2015a). En décembre 2016, quelque 30 000 ménages, soit environ 1 % de la population, avaient reçu des certificats RAMED (Banque mondiale, 2016a). Les rapports de Jigisèmèjiri de 2015 et 2016 ont proposé que l'alignement entre l'intervention et le RAMED puisse être encore renforcé en formalisant un protocole de collaboration entre l'unité de mise en œuvre du projet pour Jigisèmèjiri et l'ANAM ; en harmonisant le code d'identification du ménage ; et en changeant la durée d'éligibilité pour le RAMED à trois ans pour correspondre à Jigisèmèjiri (Banque mondiale, 2015a, 2016a). Ce type d'harmonisation peut être envisagé pour améliorer la réactivité aux crises des deux interventions en réduisant l'impact probable d'une crise (idiosyncratique et covariante lorsqu'elle a lieu).

4.4.3 Capacité des programmes de transfert monétaire à répondre aux besoins en cas de crise

Nous avons vu que des interventions humanitaires, telles que les *cadres communs*, sont largement utilisées pour répondre à des besoins saisonniers récurrents et prévisibles, et non à des situations exceptionnelles. Les donateurs humanitaires comme ECHO souhaiteraient un transfert progressif de cette charge vers le système de protection sociale géré par l'État (avec le soutien des partenaires au développement) afin de pouvoir concentrer leurs efforts sur les crises aiguës, au Mali ou ailleurs. La réalisation de ce type de retrait nécessite que le système étatique soit pleinement opérationnel dans le nord, ce qui prendra vraisemblablement encore plusieurs années. En attendant, il convient de continuer à harmoniser les interventions humanitaires, à s'aligner sur le nouveau système étatique et à s'appuyer sur les composantes existantes du système.

Nous avons également vu que *les cadres communs*, Jigisèmèjiri et RAMED - comme avec le CSA, le CNCS et ses partenaires - ont pris plusieurs mesures notables pour améliorer leur réactivité aux crises. Le CCFS et le CPRST (pour les transferts monétaires) et le PAM (dans le cas des repas scolaire) ont aidé à couvrir la totalité de la population, aussi bien en termes de zones géographiques atteintes que de nombre de personnes soutenues, afin de réduire l'insécurité alimentaire et satisfaire les besoins fondamentaux, complétant ainsi les interventions dirigées par l'État de manière à faciliter l'absorption de leur charge de travail par les programmes gouvernementaux à long terme. Les programmes non étatiques sont explicitement alignés sur les politiques gouvernementales, et les acteurs contribuent à l'amélioration de l'efficacité en utilisant les données, les systèmes administratifs et les procédures des autres agences dans la mesure du possible. La ponctualité des interventions reste une question d'actualité (Banque mondiale, 2015a).

Il reste, bien évidemment, de nombreux aspects de la réponse humanitaire qui ne sont pas encore officiellement alignés sur les systèmes de protection sociale à long terme : de nombreuses agences humanitaires, par exemple, continuent de fournir de l'aide en espèces ou en nature en dehors de la plateforme d'alliances des différentes agences fondées par ECHO. À ce jour, l'expérience révèle également les différents obstacles à la réactivité accrue du système de protection sociale : le fait, par exemple, que des préoccupations de sécurité aient empêché même les agences humanitaires d'exploiter le CCFS dans la région de Kidal montre toute la difficulté qu'il y a à fournir un quelconque service lorsque le conflit est un facteur contribuant à la crise.

Quelles sont les perspectives d'un financement durable des transferts monétaires réactifs aux crises ?

Dans une situation de crise chronique, il est vital d'assurer la pérennité du financement de la protection sociale. Pour l'instant, cela inclut la durabilité du financement des donateurs. L'Union européenne s'efforce d'intégrer les flux de financement provenant de ses armes humanitaires et de développement (ECHO et DEVCO). ECHO mise sur un financement humanitaire pluriannuel pour soutenir le CPRST. Il est prévu que DEVCO financera les activités de résilience complémentaires et pourrait apporter un soutien à la composante de transfert monétaire à plus long terme à partir de 2017. Le financement pluriannuel ne peut être garanti, car les ressources humanitaires font toujours l'objet d'un examen annuel et d'une hiérarchisation des priorités. Il est difficile pour l'État de mobiliser des ressources financières pour aller au-delà des activités auxquelles il s'est déjà engagé par le biais des interventions de sécurité alimentaire du CSA et du programme de repas scolaires gratuits. Afin de couvrir le démarrage du programme et une partie des coûts salariaux et opérationnels en cours, le gouvernement malien devait verser environ 1,5 million de dollars à Jigisèmèjiri pour toute la durée du projet (2013-19). En pratique, cela a été difficile à réaliser. Le rapport de 2015 sur Jigisèmèjiri a indiqué :

La subvention de l'Etat reste difficile à mobiliser. Ainsi qu'il a déjà été mentionné dans les derniers aide-mémoires, les fonds de l'Etat qui sont utilisés pour couvrir notamment la rémunération de certains membres de l'unité de projet, la location des bureaux ainsi que l'électricité et l'eau sont extrêmement nécessaires pour la bonne mise en œuvre du projet. (Banque mondiale, 2015a, p.3).

A grande échelle, un programme de transferts monétaires aux populations rurales pour prévenir l'insécurité alimentaire, conçu sur la base du CCFS et du Jigisèmèjiri, à hauteur de 120 000 FCFA par ménage et par an, devrait couvrir plusieurs centaines de milliers de ménages pour un coût de plusieurs dizaines de milliards de francs CFA (des dizaines de millions de dollars), un montant qui n'est pas réalisable au Mali à court terme compte tenu des prévisions budgétaires actuelles (Gouvernement du Mali, 2015, Cherrier, 2016). Les interventions d'urgence et Jigisèmèjiri restent largement financées par des donateurs internationaux, notamment l'Union européenne, la Banque mondiale, le DFID et le DDC.

Les mécanismes de financement des risques de catastrophe sont étudiés par le gouvernement et les partenaires de développement internationaux. LE CSA (voir la section 3.3 ci-dessus) est l'un de ces mécanismes. Son plan opérationnel décrit trois mesures d'urgence qu'il entend mettre en œuvre en cas de libération des fonds du CSA après une crise climatique majeure. Il s'agit de la répartition des grains du stock national de sécurité alimentaire ; la distribution de fourrage pour animaux ; et la distribution des transferts monétaires. Jigisèmèjiri est nominale cité comme le programme par lequel les transferts monétaires d'urgence seraient émis. Cependant, le plan opérationnel n'est pas spécifique quant à la nature de la relation entre le programme d'urgence et le programme de protection sociale. Il propose d'accorder un montant de soutien différent (soit 5,40 \$ par personne et par mois) avec une fréquence et une durée différentes (tous les mois, entre avril et juin). Il indique que les bénéficiaires seraient identifiés grâce à un exercice de ciblage communautaire dans les zones touchées par la sécheresse : aucune mention n'est faite sur le fait de compléter l'aide aux bénéficiaires Jigisèmèjiri existants (expansion verticale), ni d'étendre spécifiquement le programme aux non-bénéficiaires (expansion horizontale). De plus, le plan opérationnel du CSA décrit les processus de sélection afin de trouver une ONG qui pourra s'occuper des inscriptions, et également trouver un prestataire de services de paiement, les deux n'étant effectués qu'au moment où les fonds seraient disponibles. Le lien envisagé avec Jigisèmèjiri est donc minime ; il ne s'agirait en fait que de s'adosser très légèrement à son infrastructure bancaire : le paiement de ARC serait envoyé au compte bancaire de Jigisèmèjiri,

d'où il serait transmis au prestataire de services de paiement avec des instructions sur le montant à donner à chaque bénéficiaire.

Étant donné qu'aucun paiement n'avait été versé pour subvenir aux besoins liés à la sécheresse au Mali par le biais du ARC au moment de l'étude, l'équipe de recherche n'a pu déterminer comment cette relation fonctionnerait en pratique, ni comprendre comment le transfert monétaire proposé différerait d'un autre transfert monétaire d'urgence. Si une connexion étroite s'avère réalisable, cela pourrait représenter une avancée importante dans l'intégration du système d'évaluation de la sécurité alimentaire et de réponse à la GRC et la protection sociale. Pour l'instant, l'équipe interprète cette proposition du CSA comme étant un lien modeste entre l'intervention d'urgence et le mécanisme de protection sociale.

Par ailleurs, la Banque mondiale et la Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement (GFDRR), étudient les différentes formes de financement permettant la possible extension de Jigisèmèjiri en cas de catastrophe, à travers un programme conjoint de financement d'assurance. Cela inclut l'examen des moyens par lesquels Jigisèmèjiri pourrait se développer ou se contracter de manière flexible, soit verticalement (en donnant des compléments), soit horizontalement (en atteignant plus de bénéficiaires), en fonction des besoins saisonniers (Nour, 2015, MSAHRN, 2016). Au moment de la recherche, les discussions à ce sujet étaient encore au stade du diagnostic, les ministères concernés procédant à une cartographie de leurs interventions connexes.

Selon nous, nous sommes séduits par l'instauration d'un tel programme, et le fait qu'un groupe de travail formel ait été créé pour examiner la question est une bonne perspective pour encourager le développement d'un système rigoureusement réfléchi (voir la section 7 ci-dessous pour plus de détails sur le mécanisme de coordination). Néanmoins, nous mettons en garde contre les comparaisons faciles avec le programme Hunger Safety Net au Kenya, le programme de transferts monétaires avec un mécanisme d'augmentation d'urgence, qui est parfois considéré comme un exemple à l'échelle mondiale. Dans le cas du Kenya, le programme de protection sociale à long terme couvre déjà plus de 25 % des ménages dans les quatre comtés où il opère ; son mécanisme de mise à l'échelle est destiné à aider à répondre aux besoins de base lorsque ce niveau de demande est dépassé. Dans le cas du Mali, Jigisèmèjiri est encore à un stade précoce et atteint seulement environ 2 % des ménages, tandis qu'environ un quart de la population est en insécurité alimentaire chronique et 44 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté¹⁸. Il semblerait donc raisonnable que la question prioritaire, en termes de financement, soit de savoir comment augmenter le financement de l'expansion à long terme du programme de protection sociale, avant de développer des méthodes plus sophistiquées de souplesse temporaire du système. La Banque mondiale, reconnaissant cette préoccupation, note qu'il serait logique de commencer par envisager d'utiliser un mécanisme flexible pour répondre à un seul type de crise dans seulement quelques zones de moyens de subsistance, plutôt que d'essayer de l'utiliser partout à la fois (Banque mondiale, 2015b).

Autres implications en termes de ressources pour les programmes de transferts monétaires

Une transition vers une plus grande implication du gouvernement dans certaines activités précédemment absorbées par des acteurs non étatiques nécessite une capacité en terme de personnel, et nécessite que ces personnels opèrent dans les zones de crise. Nous avons noté que le nombre d'employés du ministère sectoriel principal, le MSAH, est relativement faible au niveau

¹⁸La couverture estimée de Jigisèmèjiri, à partir des chiffres de la Banque mondiale, fait état de 344 000 personnes vivant dans les ménages bénéficiaires en décembre 2016, comparé à une population d'environ 18 millions (Banque mondiale, 2016a).

national. Ce n'est pas nécessairement un problème : le mandat du ministère est de coordonner toutes les activités de protection sociale, mais cela ne l'oblige pas à les gérer toutes. Cependant, il devrait être capable de coordonner les interventions. Il est à noter qu'aucune intervention de protection sociale abordée dans cette section n'est supervisée par le MSAH : elles sont dirigées par le CSA, le CNCS et le ministère de l'Économie et des Finances. Ceci a conduit certains commentateurs récents à noter l'émergence de plusieurs structures parallèles supervisant les services de protection sociale, utilisant différentes combinaisons de ministères, de donateurs et de partenaires de mise en œuvre (par exemple Bernard and La Rosa, 2015).

Au niveau local, il reste des difficultés d'ordre pratique qui compliquent l'exécution d'interventions telles qu'un programme de transfert monétaire. Alors que le CCFS visait à devenir un projet pilote démontrant des techniques qui pourraient être reprises par l'État, l'un des avantages du CCFS tel qu'exprimé par certains membres de la communauté était précisément que ce n'était pas l'État (Goldmann, 2015). Dans l'évaluation finale du CCFS, de nombreux dirigeants communautaires ont confirmé que le gouvernement avait le mandat et la responsabilité de fournir l'assistance sociale, mais ont estimé qu'il n'était pas approprié d'institutionnaliser l'intervention de transferts monétaires dans le système gouvernemental pendant la crise :

« On souhaite que le projet reste jusqu'à la fin de la crise et là l'État peut prendre le reste en charge. » Un dirigeant de la communauté cité dans CCFS 2015, p. 129.

De nombreuses personnes ont estimé que le système étatique était lourd ; elles craignaient également que l'argent liquide n'atteigne pas les bénéficiaires prévus ou ne soit pas soumis à des objectifs politiques. Il y avait un sentiment général que les programmes auraient un plus grand impact pour le moment s'ils continuaient à être mis en œuvre par les ONG, même en gardant à l'esprit la nécessité d'une transition vers le système d'État une fois la confiance retrouvée. Le manque d'implication des acteurs étatiques dans des activités telles que la liste des ménages et le ciblage du CCFS a été perçu comme un inconvénient par les acteurs étatiques eux-mêmes.

Reste la question de la facilité avec laquelle un système géré par l'État peut assumer de nouvelles responsabilités dans une situation d'extrême fragilité comme dans le nord du Mali. De plus, les preuves globales quant à savoir si les programmes de transferts monétaires atténuent ou alimentent les conflits violents sont mitigées (Beazley *et al.*, 2016). Il est communément admis que les programmes d'assistance sociale peuvent influencer les décisions individuelles de participer à la violence en modifiant le coût d'opportunité et en changeant leur statut social ; altérer les flux d'informations ; et améliorer la légitimité de l'État, et donc la stabilité. Dans la pratique, on assiste à un mélange d'impacts positifs et négatifs dans tous ces domaines, et il existe un potentiel d'effets secondaires involontaires de la corruption et des attaques d'insurgés qui ciblent les programmes visibles. Certains suggèrent que la légitimité de l'État peut être conférée davantage par les *procédures* avec lesquelles il interagit avec les populations, plutôt que par la *performance* de ses interventions¹⁹.

¹⁹Beazley *et al.* (2016) fournissent une évaluation complète de l'ensemble des données probantes sur la façon dont la conception des transferts monétaires et des programmes de travaux publics atténue ou favorise les conflits violents.

5 Utiliser les éléments d'un système de protection sociale

Points clés

- **Ressources humaines** : Il existe un accord général sur le fait que le gouvernement devrait, si besoin, diriger l'utilisation de la protection sociale pour les crises de grande ampleur au Mali, (c'est-à-dire où il n'y a pas de conflit) ; une certaine capacité existe déjà. Celle-ci est étendue et fait souvent face à des contraintes matérielles. La capacité était particulièrement rare dans le nord pendant la crise de 2012.
- La contrainte des ressources humaines est vraie même pour la protection sociale de routine. Pour l'instant, toute « capacité de pointe » à répondre aux crises est susceptible de provenir d'une redistribution des ressources existantes.
- Le renforcement des capacités des ressources humaines devrait se faire au niveau local et national.
- Les acteurs non gouvernementaux continueront à jouer un rôle clé dans la capacité des ressources humaines en matière de réaction aux crises, et de protection sociale à long terme.
- **Ciblage** : La préférence pour différentes méthodes de ciblage dans les programmes humanitaires et de développement aboutit à des bénéficiaires très différents. Cela peut présenter un défi pour passer d'un type de programme à l'autre. Les acteurs au Mali en sont pleinement conscients. Ils entreprennent des recherches pour y remédier.
- À plus long terme, les changements de ciblage peuvent avoir moins d'impact sur les ménages sahéliens que prévu en raison de la pratique répandue de la redistribution des bénéfices.
- L'efficacité du programme dépend également du ciblage géographique. La liste des communes vulnérables est déjà utilisée dans le déploiement de certaines interventions de protection sociale, de sorte qu'il existe déjà des liens entre les systèmes de protection des droits humains et de protection sociale pour favoriser la réaction aux crises.
- **Base de données** : Le RSU est dans sa phase de conception. Les choix de conception auront un impact majeur sur son utilisation en cas de crise. Les questions clés incluent d'où viendront les données futures - ce qui induit la confiance que l'on peut avoir dans la qualité des données - et comment elles seront accessibles.
- Les crises majeures au Mali étant l'insécurité alimentaire et les conflits, les données devront faire face à des mises à jour en temps réel, des changements dans la situation matérielle des ménages, des déplacements de population et la réticence à partager des informations personnelles dans les zones de conflit.

La section précédente explorait comment les *programmes* individuels pourraient contribuer pour obtenir une meilleure réponse aux crises. Quoiqu'il en soit, le gouvernement du Mali travaille à renforcer les éléments d'un *système* de protection sociale visant à mieux coordonner les interventions et à parvenir à une approche plus harmonisée des aspects communs à de nombreux programmes. Le plan d'action de 2016-2018, qui accompagne la politique nationale de protection sociale, cite plusieurs composantes du système à soutenir : celles-ci incluent les structures et services de protection sociale (ressources humaines et matérielles) ; des outils et des méthodes pour cibler les bénéficiaires ; la collecte de données et la recherche sur la vulnérabilité, et un système de gestion d'information (MIS) ; le registre unifié des bénéficiaires, le RSU ; et le financement (Gouvernement du Mali, 2016a).

Des activités visant à améliorer l'efficacité de ces composantes du système sont déjà en cours : la feuille de route du gouvernement pour réformer son dispositif de sécurité alimentaire comprend de nombreuses initiatives connexes (CSA, 2016a). Plusieurs d'entre elles figurent également parmi les composantes soutenues par la Banque mondiale dans son assistance technique à Jigisèmèjiri (Banque mondiale, 2013). Nous passons en revue certains de ces éléments principaux - les ressources humaines, les approches de ciblage et les bases de données - en ce qui concerne la manière dont ils sont ou pourraient être utilisés en réponse aux crises. L'aspect du financement est discuté séparément dans la section 6.

5.1 Ressources humaines

Dans nos entretiens avec des informateurs clés, comme dans les preuves documentaires des déclarations politiques récentes, nous avons trouvé un accord général portant sur cinq attributs des besoins en ressources humaines pour l'utilisation des initiatives de protection sociale en réponse aux crises à grande échelle au Mali.

Premièrement, il a été reconnu que le gouvernement devrait prendre l'initiative, le cas échéant, et que d'autres organismes devraient accepter son leadership :

Pour que l'Etat puisse assurer un réel leadership de la coordination des multiples acteurs impliqués dans les transferts sociaux, il est nécessaire que de la part de ces derniers une reconnaissance de la légitimité de l'Etat dans ce domaine, et un renforcement des capacités institutionnelles et humaines des structures nationales. (CSA, 2016a, p. 13).

Cela ne veut pas dire que le gouvernement lui-même doit fournir tout le personnel et toutes les ressources, mais qu'il devrait au moins être en mesure de jouer un rôle de coordination pour utiliser efficacement les ressources disponibles et déléguer à d'autres. Dans certains cas, un tel leadership pourrait ne pas être approprié, notamment dans les zones de conflit si le gouvernement fait partie du conflit, où les acteurs humanitaires internationaux pourraient mieux négocier l'accès conformément au droit international humanitaire et aux principes humanitaires. Néanmoins, un point de départ raisonnable consiste à déterminer s'il est possible et approprié de fournir un soutien par l'intermédiaire du gouvernement.

Deuxièmement, certaines capacités gouvernementales existent déjà : la protection sociale, l'humanitaire et les systèmes de GRC ne partent pas de zéro. Plus d'une fois, il a été noté que la structure existante dispose de personnel qualifié et expérimenté, et que le Mali a déjà été en mesure de lancer certaines initiatives qui pourraient servir de modèle pour la région, indiquant l'existence de compétences pertinentes. Un exemple cité est celui du système de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui permet de suivre les déplacements de la population – le Displacement Tracking Matrix, dont la gestion a été transférée de l'OIM au MSAH en 2015 ; le gouvernement mène désormais la collecte et l'analyse de données, avec l'appui technique de l'OIM.

Troisièmement, cette capacité existante est extrêmement étendue. Ce n'est pas toujours visible ou présent dans certaines des zones qui ont le plus besoin de soutien ; et le personnel est limité par ses ressources matérielles limitées :

« Nos plans opérationnels sont conçus mais nous ne disposons jamais du niveau de ressources que nous aimerions avoir. »
(Informateur clé du gouvernement).

Le conflit dans le nord a rendu cet écart de capacité flagrant. Cela illustre les défis que pose le maintien du système de protection sociale lorsque la crise est un conflit violent ou que c'est la toile de fond d'une crise de sécurité alimentaire. Même si le CSA a continué d'être présent dans le Nord pendant le conflit, y compris par l'intermédiaire de ses ONG partenaires, d'autres organismes gouvernementaux n'avaient que peu ou pas d'employés présents en 2012-14. Certains membres du personnel du gouvernement sont restés dans les villes principales, mais n'ont pas pu se rendre dans les zones rurales. Le manque de présence du gouvernement rend parfois difficile la coordination entre les acteurs humanitaires et l'État, même s'ils le souhaitent. Une agence humanitaire a noté que chaque fois qu'elle s'adressait à la direction régionale du développement

social pour lui demander de collaborer, on lui disait qu'il n'y avait pas assez de personnel - parfois seulement un membre du personnel couvrant un groupe entier de *cercle* :

« Ils sont là mais très insignifiants. Il faut que l'État nous accompagne.
(Informateur clé, ONG).

La contrainte en nombre et en capacité du personnel est vraie même pour les programmes de protection sociale de routine au niveau national ; c'est le cas notamment du plan très progressif d'expansion du programme d'alimentation scolaire. De plus, la plupart des dizaines de membres du personnel de Jigisèmèjiri au niveau national, ainsi que leurs homologues des *cercles*, sont financés par la Banque mondiale plutôt que par le gouvernement. On signale également des pénuries de capacités dans des domaines techniques spécifiques tels que la maintenance des bases de données. Alors que le gouvernement se concentre sur le renforcement du nombre, des compétences et de la répartition de son personnel pour atteindre ses principaux objectifs de protection sociale, il n'est pas en mesure de créer une « capacité de pointe » en recrutant du personnel supplémentaire pour répondre à une crise continuellement présente.; encore moins pour renforcer sa présence dans les zones de conflit. Cela signifie que si une crise nécessite une augmentation à court terme du personnel pour y faire face, l'augmentation devra provenir d'une redistribution des ressources existantes ; le soutien à plus long terme de l'extérieur du gouvernement devra continuer²⁰.

Quatrièmement, le renforcement des capacités en matière de ressources humaines devrait se faire aux niveaux local et national, d'autant plus que le programme de décentralisation devient plus important. Comme cela a été recommandé lors du forum de réforme des arrangements institutionnels pour la sécurité alimentaire :

« [Il faut] engager une réflexion sur le rôle des échelons décentralisés du dispositif (institutions publiques décentralisées et collectivités territoriales) dans la gestion de la réponse (missions, moyens). »
(CSA, 2016a, p.19).

Des mesures ont déjà été prises dans ce sens. Par exemple, Jigisèmèjiri a formé des élus locaux aux approches de ciblage et à ses concepts d'activités complémentaires aux transferts monétaires.

Cinquièmement, les acteurs non gouvernementaux continueront à jouer un rôle clé dans la capacité des ressources humaines en matière de réaction aux crises, et de protection sociale à long terme : il est irréaliste de s'attendre à ce que l'État assume toutes les fonctions actuellement assurées par la société civile, *mutuelles*, les ONG internationales et les agences des Nations Unies. Dans certains cas, en effet, ces acteurs sont mieux placés que le gouvernement pour fonctionner, en particulier dans les zones de conflit. Cela signifie que la coordination des acteurs devient plus importante que jamais, notamment pour s'assurer que les acteurs travaillant dans la même zone géographique se complètent et que, lorsque les ONG ont un taux élevé de rotation du personnel, elles renforcent leurs systèmes de mémoire institutionnelle. Les réalisations du Mali dans la coordination des activités de réponse aux crises sont discutées en détail dans la section 7.

²⁰Un exemple de création d'un mécanisme de renforcement des capacités à partir des ressources existantes a été observé aux Philippines après le passage du typhon Haiyan en 2013, où des membres du personnel ont été recrutés pour soutenir l'intervention (voir étude de cas des Philippines dans Smith *et al.*, 2017). Il s'agit plus d'une solution à court terme que d'une réponse à une crise prolongée.

5.2 Approches de ciblage

Toutes les interventions de protection sociale et les programmes d'aide humanitaire pour les ménages et les individus comportent un élément de « ciblage » selon lequel les critères d'éligibilité sont déterminés ; ensuite, les responsables de l'exécution recrutent des personnes ou des ménages répondant à ces critères. Cela est nécessaire pour maximiser l'utilisation efficace des ressources, soit en filtrant les personnes qui n'ont pas besoin d'aide (en minimisant les erreurs d'inclusion dès la conception), soit en s'assurant que toutes les personnes qui en ont besoin puissent participer (minimiser les erreurs d'exclusion). Alors que tous les programmes doivent décider où, quand et pour qui ils opèrent, il existe de nombreuses façons d'identifier la population cible. Il n'est pas nécessaire que tous les programmes utilisent la même méthode - ce qui n'est pas souhaitable puisqu'ils auront des objectifs différents -, mais il y a certains avantages à avoir une certaine cohérence dans l'approche ou à expliquer pourquoi différentes méthodes sont utilisées. Ceci est particulièrement pertinent lorsque les bénéficiaires de différents programmes sont dans la même zone géographique, ont des niveaux de besoins similaires ou reçoivent un soutien similaire : dans ces circonstances, les ménages peuvent demander pourquoi certains ménages sont inclus tandis que d'autres sont exclus.

La considération particulière pour une protection sociale réactive aux crises est que, pour les programmes destinés aux « plus pauvres » ou aux « plus vulnérables », les acteurs travaillant dans l'aide humanitaire au Sahel privilégient souvent une approche basée sur le cadre HEA, alors que ceux qui fournissent un soutien au développement à plus long terme - y compris les transferts monétaires - peuvent être plus susceptibles d'utiliser une approche de ciblage de la pauvreté, telle qu'un PMT. Par rapport à l'approche qui utilise le cadre HEA tel qu'il est appliqué au Mali, les communautés identifient les caractéristiques générales des ménages qu'elles considèrent comme appartenant à quatre groupes de richesse différents (très pauvres / pauvres / moyens / aisés) ; le programme identifie alors des ménages spécifiques qui seraient classés comme « très pauvres » selon les critères convenus, ce qui pourrait être fait par la collecte de données quantitatives ou en demandant à la communauté (voir par ex. La Commission européenne et la Banque mondiale, 2016). Dans l'approche PMT, un ensemble de données d'enquêtes nationales sur les ménages est utilisé pour identifier un petit nombre de caractéristiques communes des ménages classés comme pauvres, et un questionnaire est ensuite administré aux ménages pour identifier ceux qui correspondent aux caractéristiques. Alors que les deux approches visent à identifier les ménages vulnérables, les deux méthodes aboutissent à une sélection très différente des bénéficiaires, le HEA ayant tendance à mieux identifier les ménages vulnérables à l'insécurité alimentaire et le second à mieux identifier les ménages chroniquement pauvres ou risquant de tomber dans la pauvreté (Anonyme, 2016; Schnitzer, 2016). Cela peut être problématique lorsqu'il existe une intention de passer d'une intervention humanitaire à une intervention de protection sociale, ce qui implique un changement des critères d'éligibilité et l'exclusion potentielle du programme des ménages qui étaient auparavant éligibles.

Le Mali a été confronté à ce défi au cours de la période de recherche, Jigisèmèjiri s'étant déplacé dans la région de Gao où le CCTS a distribué de l'argent aux bénéficiaires identifiés dans le cadre du HEA. Dans quatre communes, les deux interventions seront opérationnelles. Bien que la solution n'ait pas été trouvée au moment de la rédaction, tous les acteurs sont pleinement conscients du problème et ECHO a commandé une analyse comparative des approches de ciblage des méthodes HEA et PMT pour voir l'étendue du chevauchement des listes de bénéficiaires et déterminer comment y remédier. Jigisèmèjiri a également ajusté sa méthode traditionnelle de PMT en s'inspirant de la base de données précédente du CCFS (Commission européenne et Banque mondiale, 2016). Cette approche hybride peut faire partie de la solution.

A titre de comparaison, une étude récente au Niger a exploré l'efficacité relative des approches PMT et HEA pour cibler les ménages pour les interventions d'adaptation de la protection sociale ; les leçons que l'on peut en tirer peuvent être très utiles (Schnitzer, 2016). Schnitzer note que les ménages identifiés grâce au HEA, de par leur conception, pourraient être les moins capables de faire face aux crises, bien que dans sa mise en œuvre, il puisse y avoir d'importantes erreurs pouvant réduire son efficacité de ciblage. Pendant ce temps, l'efficacité de ciblage du PMT est influencée, entre autres, par la période de l'année où celui-ci est administré : il fonctionne moins bien pendant la période creuse (Schnitzer, 2016). Comme cela a été fait au Mali, l'étude au Niger suggère qu'un hybride des deux approches pourrait être une méthode possible pour répondre aux crises :

Des combinaisons de PMT avec des méthodes telles que HEA, PCA [analyse en composantes principales] ou une formule d'insécurité alimentaire peuvent être envisagées pour identifier les ménages souffrant d'insécurité alimentaire chronique et saisonnière dans le cadre d'un système ASP efficace et évolutif. (Schnitzer 2016, pp.32–33).

Les variations dans les méthodes de ciblage peuvent avoir moins d'impact sur les ménages sahéliens que ce que les exécutants peuvent attendre en raison de la pratique répandue de la redistribution des bénéficiaires.²¹ Le ciblage des avantages sur un sous-ensemble de la population va à l'encontre des mécanismes de protection sociale informels traditionnels fondés sur des concepts de solidarité :

« Le premier filet social au Mali, c'est la solidarité de la famille »
(Informateur clé, agence gouvernementale).

Cette histoire de ciblage est mal acceptée. [...] Ils [les bénéficiaires] estiment que leurs voisins sont dans la même situation. Les gens sont mal à l'aise. » (Chercheur au Nord du Mali).

Néanmoins, cela ne signifie pas que le débat HEA vs. PMT disparaît pour autant : il a des ramifications pour la cohésion sociale, et les méthodes précises utilisées pour chaque processus, notamment le degré d'implication des communautés locales ou du maire, peuvent soit renforcer, soit entrer en conflit avec les structures de pouvoir locales. Le processus de passage d'un système à un autre, s'il est effectué, a des implications logistiques en terme d'enregistrement de nouveaux ménages, et nécessite un système par lequel les gens peuvent interroger le processus de sélection s'ils le souhaitent. Dans d'autres contextes, cela pourrait être appelé un « mécanisme de réclamation », mais, encore une fois, les répondants au Mali ont indiqué que cela irait à l'encontre de la culture locale - « Les gens sont plus susceptibles de chercher à faire des compromis que de se plaindre ». Ils ont également noté que pour se plaindre, une personne doit comprendre comment le processus est censé fonctionner, de manière à détecter une violation ; ce qui demeure difficile lorsqu'on considère des méthodes de ciblage complexes.

Au-delà du ciblage de ménages spécifiques, l'efficacité du programme est également déterminée par le ciblage des zones géographiques. Certains des systèmes mis en place dans le cadre du système d'alerte précoce deviennent pertinents. Le SAP, notamment, a identifié une liste de 166 communes, sur les 703 que compte le Mali, qu'il considère les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire (voir par ex. ODHD et PNUD, 2014) Ce ne sont pas nécessairement les plus pauvres. La liste des communes vulnérables est déjà utilisée dans le déploiement de

²¹Voir le document de travail d'OPM sur les perspectives communautaires de protection sociale au Sahel (Watson, 2016).

certaines interventions de protection sociale, telles que le programme de repas scolaires et la préparation de stocks de céréales ou d'autres mesures de sécurité alimentaire (CSA, 2016a). Cela prouve qu'il existe déjà des liens entre les GRC et les systèmes de protection sociale pour promouvoir la réactivité aux crises.

5.3 Base de données (registre social unifié)

Le concept de création d'une base de données commune à utiliser par de multiples programmes de protection sociale, en tant qu'élément constitutif d'un éventuel système national de protection sociale dans le pays, a été introduit début 2013, par la Banque mondiale, dans sa revue de planification pour Jigisèmèjiri. Cela reflète la tendance mondiale en matière de données intégrées et de systèmes informatisés de gestion de l'information qui s'est imposée au cours des cinq dernières années. Étant donné qu'il existe diverses compréhensions concernant l'apparence ou l'utilité de ces types de bases de données, l'Encadré 2.2 présente quelques unes de nos conclusions clés résumant l'analyse mondiale. Cela permet d'étudier les caractéristiques du système proposé au Mali et d'examiner sa pertinence pour répondre aux crises.²²

Le MIS intégré proposé par le Mali, le RSU, est envisagé comme une passerelle pour les acteurs travaillant sur l'assistance sociale pour accéder à l'information sur les individus et les ménages. Il est dans sa phase de conception et devrait être lancé début 2018 (Thiam, 2016). Afin de le développer, une unité technique a été mise en place dans Jigisèmèjiri. L'unité est supervisée par un comité technique et un comité de pilotage, ce dernier ayant de nombreux membres, y compris des représentants de plusieurs départements gouvernementaux (y compris la CSA et la DNPSES), des donateurs et des ONG. Un aperçu des principes fondamentaux de la RSU et des derniers progrès a été présenté lors des conférences nationales sur la protection sociale de 2015 et 2016.

²²Notez que les auteurs ne présupposent pas que ce type de base de données est toujours bénéfique : il peut y avoir des risques aussi bien que des avantages, de sorte que chaque situation doit être évaluée sur son propre mérite (voir par ex. Barca, 2017).

Encadré 2.2 Démystifier le concept de registre intégré des bénéficiaires et de registres sociaux

Une récente « démystification » des concepts de systèmes de gestion des données et de l'information prend en compte les considérations suivantes (Barca, 2017) :

- Les systèmes se composent généralement de deux parties, la base de données sous-jacente qui répertorie les individus ou les ménages et leurs caractéristiques, et le logiciel qui est superposé pour interroger la base de données et générer des informations utilisées pour la gestion du programme.
- Les bases de données peuvent enregistrer les bénéficiaires d'une seule intervention ou intégrer les données sur les bénéficiaires à travers plusieurs interventions (« registre intégré des bénéficiaires »), ou fournir une liste complète de tous les bénéficiaires potentiels de l'assistance sociale (« registres sociaux » qui s'appuient sur des programmes spécifiques pour sélectionner leurs bénéficiaires). Certains pays se chevauchent entre eux, car tous ont des fonctions différentes.
- Les raisons d'intégrer les MIS pour permettre une utilisation par plusieurs agences incluent notamment le fait de pouvoir garder un œil sur l'activité de chacun - en particulier pour éviter des oublis dans la couverture - ou unifier une partie du processus pour cibler les bénéficiaires pour les ménages ou même rationaliser d'autres opérations, notamment les paiements ou les plaintes. Les MIS intégrés dépendent autant du succès des facteurs politiques et institutionnels que des facteurs techniques.
- Des décisions doivent être prises sur de nombreux aspects de la conception du système, chacun d'entre eux entraînant des compromis qui affecteront les niveaux d'accessibilité, de confidentialité, de coût, d'inclusivité et d'exactitude du système (Barca, 2017, cite plusieurs dimensions, degré de décentralisation, dotation en personnel, collecte de données, transformation, mise à jour et sécurité).
- Ces compromis détermineront l'efficacité du système dans un contexte de crise ou de développement, comme l'expliquent plus en détail Barca et O'Brien (2017).

Tableau 22 résume les principaux aspects de la conception proposée, lesquels auront une incidence sur son utilisation en cas de crise. Le fait qu'une telle base de données soit planifiée ne signifie pas automatiquement qu'elle sera pertinente ou efficace pour faire face à toutes les crises, ni qu'elle favorise une protection sociale réactive aux crises. Veuillez noter que, comme le RSU n'existait pas encore au moment de la recherche, la conception éventuelle pourrait différer des propositions alors en place.

Deux facteurs favorisent le développement d'un RSU pratique et complet au Mali. Premièrement, il existe un certain soutien politique à sa création, comme en témoigne son inclusion en tant que produit de la stratégie nationale de protection sociale et en tant qu'objectif central du soutien de la Banque mondiale à Jigisèmèjiri. Un comité technique et un comité de pilotage ont été mis en place et le gouvernement y participe. Un rapport sur la réforme des arrangements institutionnels pour la sécurité alimentaire note la valeur potentielle d'un registre à grande échelle, et encourage l'expérimentation de ce à quoi il pourrait ressembler, bien qu'il soit utile d'évaluer les résultats de ces expériences avant d'étendre la base de données. (CSA, 2016a). Beaucoup de nos répondants ont également exprimé leur enthousiasme et leur optimisme pour le projet et ont estimé qu'il avait de réelles chances de résoudre certains problèmes de duplication des données et d'iniquité dans le ciblage (bien qu'il subsiste quelques inquiétudes concernant les modalités de gouvernance et la cohérence avec d'autres bases de données, comme indiqué ci-dessous).

Deuxièmement, le processus est déjà en cours depuis plus d'un an. Certains membres du personnel ont été recrutés dans une unité technique par l'intermédiaire de Jigisèmèjiri, et les comités se réunissent. Les grandes lignes de la conception de la base de données ont été préparées et sont en cours de mise en œuvre (voir par ex. Thiam, 2016, pour plus de détails). L'équipe responsable du RSU a consulté les acteurs sur les critères qu'ils utilisent pour sélectionner les bénéficiaires, afin de déterminer quelles variables seront obligatoires et lesquelles

seront facultatives pour l'entrée dans la base de données ; ils ont également rassemblé certaines des bases de données existantes. Cette dynamique devrait se poursuivre dans l'avenir immédiat.

Tableau 22 Caractéristiques proposées du RSU

Caractéristiques	Proposition
Type de base de données	<ul style="list-style-type: none"> Le plan éventuel est un registre social - une base de données des bénéficiaires potentiels de l'assistance sociale et peut-être aussi de l'assurance sociale, utilisée par les programmes individuels pour sélectionner les bénéficiaires. Il part de la direction opposée : les programmes <i>alimentent</i> les listes de bénéficiaires plutôt que de puiser <i>dedans</i> - voir ci-dessous). L'intention est que cela soit combiné avec des MIS pour des programmes individuels (c'est-à-dire en incluant des informations sur des aspects autres que les bénéficiaires)
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> Fournir des données socio-économiques sur les individus et les ménages, afin de réduire le nombre d'exercices de ciblage séparés entrepris Fournir des données récapitulatives sur des programmes spécifiques Donner un aperçu des activités de protection sociale au Mali pour aider à la prise de décision
Programmes à couvrir	<ul style="list-style-type: none"> Destinée à couvrir à la fois les mesures contributives (assurance sociale) et non-contributives (assistance sociale). Débuter avec un programme non-contributif Prévoir d'inclure Jigisèmèjiri, <i>Cadre Communs</i>, CSA, éventuellement aussi RAMED
Origine des données initiales	<ul style="list-style-type: none"> Le RSU commencera par être fourni de données déjà collectées par les programmes : de Jigisèmèjiri (122 000 ménages) ; CCFS (128 000) ; ANAM (RAMED) (42 000) ; et le programme de développement institutionnel du gouvernement (105 000) (voir Thiam, 2016). Les informateurs clés ont également indiqué que le CSA pourrait être un contributeur important puisqu'il compte environ 80 000 ménages dans sa base de données Cela signifie qu'il commencera en tant que mélange d'un registre unifié des <i>bénéficiaires</i> (détails des bénéficiaires du programme), avec quelques données socio-économiques sur les non-bénéficiaires dans les zones géographiques où un programme a été collecté Certaines données peuvent provenir du bureau des statistiques, INSTAT
D'où viendront les futures données	<ul style="list-style-type: none"> Les données devront s'étendre aux zones géographiques non encore couvertes, et aux ménages non inclus dans les zones où une inscription a eu lieu Deux options ; pas encore clair à savoir laquelle doit être utilisée. (1) Les responsables de la mise en œuvre du programme font de nouvelles collectes de données (2) Une organisation séparée assure la collecte des données principales, tandis que les responsables de la mise en œuvre se contentent de petites mises à jour sur les ménages individuels
Gouvernance / propriété	<ul style="list-style-type: none"> L'unité responsable de l'établissement du RSU est actuellement hébergée dans le bureau du projet Jigisèmèjiri (fourni par le Ministère de l'Économie et des Finances) Une fois développé, il est prévu de transférer la base de données au MSAH, car ils ont une supervision de toutes les régions et une présence locale (certains se demandent si c'est l'endroit approprié et comment les autres secteurs vont s'y relier, ou pas)
Variables	<ul style="list-style-type: none"> Les formulaires d'inscription sont harmonisés pour certains programmes Les variables sont déterminées en regroupant les suggestions de nombreuses agences Susceptible d'inclure la localisation géographique ; les caractéristiques des membres du ménage, y compris l'éducation, la santé et l'activité économique ; les conditions de logement, les biens, la propriété des animaux ; revenus et dépenses

Caractéristiques	Proposition
Ciblage	<ul style="list-style-type: none"> Les variables doivent permettre aux agents d'exécuter un ciblage par PMT ou communautaire à l'aide de la HEA, entre autres options
Liens avec d'autres programmes	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation d'un identifiant commun (bénéficiaire / code d'identification du ménage) à discuter - pas de système de carte d'identité nationale au Mali
Accessibilité matérielle / système	<ul style="list-style-type: none"> L'intention est de rendre les données disponibles sur les tablettes et les téléphones mobiles En principe, il existe une connectivité réseau dans toutes les régions
Décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> Les données devraient être accessibles dans les régions, cercles et communes
Partage des données	<ul style="list-style-type: none"> Pas encore déterminé dans quelle mesure les utilisateurs pourront voir des données sur des programmes autres que les leurs

Source : OPM, à partir d'entretiens avec des informateurs clés et de sources documentaires, notamment Anonymous (2015), Thiam (2016), Banque mondiale (2015a). Remarque : Comme le RSU est dans sa phase de conception, une grande partie du détail reste à déterminer quant à sa base législative, la manière dont les données seront saisies, examinées, mises à jour et consultées, la protection des données, etc.

Néanmoins, quelle que soit leur forme, les MIS intégrés ne sont pas sans défis. Certains défis peuvent être résolus avec beaucoup de ressources et de temps, alors que d'autres sont intrinsèques. Un répondant a noté que, au moment de la recherche, le développement initial du RSU se concentrait sur les aspects techniques liés à l'obtention et à l'organisation des données, ce qui impliquait des questions sur la gouvernance et la responsabilisation, notamment à savoir qui serait en charge des données, responsable des données des bénéficiaires, des liens avec d'autres bases de données ; des points non encore traités. Même lorsque les concepteurs du RSU parviendront à résoudre le problème fondamental de la génération et du maintien de données complètes, précises et à jour, ils continueront à faire face à des défis qui affectent son utilisation en cas de crise mais qui ne sont pas provoqués par la crise. Il peut être noté ce qui suit :

- La nature multisectorielle de la protection sociale.** Il n'est peut-être pas logique que chaque intervention soit enregistrée sur le RSU parce que, comme dans de nombreux pays, les activités de protection sociale du Mali sont menées dans plusieurs ministères différents : le programme de repas scolaires au ministère de l'éducation, le fonds de soutien aux travailleurs agricoles au ministère de l'agriculture, etc. Il est également valable de supposer que les données sur le programme de repas scolaires devraient être intégrées dans un MIS issu de l'éducation, aux côtés d'autres données sur l'éducation, par exemple. Il ne sera probablement ni faisable ni souhaitable que les données sur toutes les interventions publiques dans tous les secteurs soient regroupées dans une seule base de données, sans parler de l'ajout d'interventions des agences des Nations Unies et des ONG.
- Des données de qualité.** Si le but de la base de données est d'éviter la duplication de la collecte de données, les agences devront faire confiance à l'exactitude des données collectées par d'autres. Un ou deux de nos informateurs clés hésitaient quant à la qualité de certaines données déjà recueillies. Par exemple, l'évaluation du CCFS en 2015 a observé :
 - « La rapidité avec laquelle cette base de données a été réalisée [...] pose des problèmes de fiabilité des données et cette base ne peut pas être utilisée comme une liste définitive. [Elle] doit être retravaillée et actualisée systématiquement pour éviter les problèmes d'inclusion / exclusion de certains bénéficiaires. » (CCFS, 2015, p. 127).

C'est particulièrement le cas s'il n'y a pas d'agence centrale collectant les données. Si l'ensemble de la base de données est alimenté uniquement par des informations fournies par les partenaires d'exécution, il n'y aura aucun gain d'efficacité si les agences peinent à s'appuyer sur des données collectées par d'autres dans les zones où elles travaillent.

- **Accessibilité des données.** L'information devra être disponible au niveau local dans tout le pays, avec un personnel formé et capable d'y accéder. C'est en effet l'intention du RSU, mais c'est très difficile à réaliser dans un environnement fortement limité en ressources : l'unité technique du RSU a exprimé ses propres inquiétudes quant aux risques possibles de ne pas avoir l'infrastructure matérielle ou logicielle nécessaire pour gérer la base de données (Anonymous, 2015). Un effort récent pour confier la gestion d'une base de données aux MSAH, pour qu'elle partage ses données avec d'autres agences humanitaires opérant dans la même zone géographique, a rencontré des contraintes d'ordre pratique - non pas à cause de réticences politiques mais simplement parce qu'elle n'avait pas assez de personnel ou du matériel informatique pour la gérer. L'investissement dans le RSU peut aider à résoudre ce problème. Toute discussion sur l'élargissement potentiel de l'accès aux données devrait, bien sûr, prendre conscience des risques possibles pour les bénéficiaires, en particulier dans les situations de conflit (voir ci-dessous).

Le désir d'utiliser la base de données dans des situations d'urgence - et plus encore dans un conflit - ajoute à la complexité. Les complexités supplémentaires engendrées par les crises au Mali, à la fois l'insécurité alimentaire cyclique et le conflit, sont triples :

- **Besoin de ponctualité.** Si le RSU doit être plus utile dans une crise que la méthode actuelle de chaque agence qui identifie ses propres bénéficiaires - souvent tous les ans - et les enregistre dans sa propre base de données, il devra être en mesure de fournir des informations pertinentes, comparables et à jour, et des informations facilement accessibles. Une certaine forme d'exercice de revalidation devra également être menée dans tous les cas (voir aussi Barca et O'Brien, 2017).
- **Changements dans la situation du ménage.** Par définition, un ménage qui souffre d'une crise est celui dont le niveau de bien-être n'est pas le même qu'avant la crise. Les détails des modes de consommation, des biens et des animaux détenus, des sources de revenu et de la main-d'œuvre pourraient tous être différents en raison de la crise par rapport à ce qui figure dans la base de données, notamment en cas de crise alimentaire ou de sécheresse. Comme le RSU contient des détails sur les ménages estimés les plus pauvres au moment de la collecte des données, il devra disposer d'un mécanisme d'enregistrement des personnes dont la situation a changé, car les informations sur le classement des richesses ne refléteront pas la situation actuelle. La caractéristique de l'insécurité alimentaire cyclique signifie également que le moment de la collecte des données originales a également un effet majeur sur la richesse perçue du ménage, à moins que le formulaire d'inscription ne reflète les différences saisonnières.
- **Utilisation de la base de données dans une zone de conflit.** Les défis de l'utilisation d'une base de données sont aggravés dans un conflit. Le déplacement des ménages peut entraîner la disparition de milliers de ménages vulnérables au moment de l'enregistrement. Cela peut être résolu s'il y a un processus d'inscription à la demande, ou une mise à jour régulière, mais cela réduit nécessairement la ponctualité et l'exactitude de la base de données au moment de la crise. De plus, les gens peuvent hésiter à partager des renseignements personnels si on craint que les parties présentes dans le conflit puissent avoir accès aux données. Des normes adéquates de sécurité et de confidentialité des données devraient être garanties.

Il apparaît donc que, si la base de données a la possibilité de contribuer à une réponse rapide aux crises, elle ne sera pas pertinente pour toutes les circonstances et toutes les interventions possibles ; et plus l'impact d'une crise sur les ménages est important, moins les données sont susceptibles de fournir une image précise du bien-être actuel. Les développements dans la base de données au cours de l'année prochaine aideront à clarifier son efficacité probable dans un contexte d'urgence.

6 Considérations financières.

Points clés

- L'économie du Mali devrait croître. L'agriculture joue un rôle central. Il y a un risque moyen de crises climatiques qui peuvent réduire la production économique tout en augmentant la demande d'aide alimentaire.
- Les dépenses publiques en matière de protection sociale et de sécurité alimentaire vont augmenter, mais pas aussi rapidement que dans des secteurs tels que l'éducation et la création d'emplois.
- La protection sociale est une petite partie du budget global, de sorte que toute augmentation radicale des dépenses devra provenir de tous les secteurs, y compris, notamment, de l'agriculture, parallèlement à une utilisation plus efficace des ressources.
- Le gouvernement ne fait pas de distinction entre développement et aide humanitaire dans ses rapports. Les dépenses des donateurs humanitaires autoproclamés ont diminué depuis le pic de 2014 ; la moitié ou plus des besoins humanitaires ne sont pas financés. Des fonds disponibles, la moitié est allée à la sécurité alimentaire en 2014.
- Le Mali progresse dans l'amélioration de la planification et de l'analyse à moyen terme des besoins de financement, ainsi que dans la planification stratégique conjointe gouvernement-donateurs. Il est confronté à des défis plus importants tels que la mobilisation et la libération de fonds, même concernant la protection sociale de routine, et qui plus est pour les urgences.
- Le passage à des programmes monétaires harmonisés à grande échelle est conforme aux recommandations mondiales concernant l'efficacité future du financement humanitaire. Les analyses coût-efficacité de ces changements sont encore limitées.

L'un des défis les plus critiques à l'échelle mondiale pour améliorer la réactivité aux crises consiste à réformer le modèle de financement humanitaire, à prioriser les réponses nationales, à réduire l'écart entre les fonds demandés et fournis, à accélérer la disponibilité des fonds et à maximiser le montant des ressources consacrées aux bénéficiaires plutôt qu'à l'administration. Il y a un accord sur l'orientation à prendre - il est notamment plus rentable d'utiliser l'argent pour la résilience et la prévention des catastrophes que d'attendre une crise pour apporter ensuite une réponse - mais il est extrêmement complexe de réaliser le changement dans la pratique (voir par exemple OPM 2016). Le financement au Mali, comme dans de nombreux pays, provient d'une combinaison de sources gouvernementales et de partenaires humanitaires et de développement, ainsi que d'organisations de la société civile et de particuliers, y compris la diaspora. Nous examinons à leur tour ces sources et étudions leur contribution.

6.1 Financement public

Les dépenses publiques pour une protection sociale réactive aux crises dépendent de la santé générale du budget de l'État, de la protection sociale de routine et de la sécurité alimentaire, de la disponibilité de fonds pour des crises inattendues ou importantes et de sa capacité à décaisser et utiliser les montants budgétisés. Alors que l'économie malienne et le budget de l'État devraient croître à moyen terme, les dépenses de protection sociale augmenteront plus lentement que les autres secteurs, ce qui entraînera une légère diminution de la part du budget stratégique principal du gouvernement. Les dépenses publiques liées à la GRC sont difficiles à identifier car elles ne sont pas classées en tant que secteur.

6.1.1 Améliorations de l'image globale des finances publiques

Après deux décennies de croissance économique très lente par rapport à d'autres pays dont le revenu par habitant était comparable à celui du Mali au début des années 1990, aggravé par une

forte contraction autour de la crise de 2012, l'économie du pays se redresse enfin (FMI, 2015a). Le produit intérieur brut a augmenté d'environ 7 % en 2014, le Mali ayant rebondi après la crise, et il devrait augmenter d'environ 5 % par an de 2016 à 2018 (Ministère de l'Économie et des Finances, 2016).

Cette perspective positive est sujette à un certain nombre de risques, notamment parce que l'agriculture joue un rôle central. Les crises climatiques réduisent la production agricole, entraînant une baisse des recettes publiques tout en provoquant une augmentation de la demande d'aide alimentaire. Le Fonds monétaire international (FMI) estime qu'il existe un risque moyen que les conditions météorologiques défavorables modifient matériellement la croissance économique du Mali au cours des prochaines années et que tout événement de ce type peut avoir un impact négatif important (FMI, 2015b). Comme le montre l'expérience de 2012, les conflits peuvent également avoir un impact négatif sur l'économie, car les activités commerciales diminuent et les entreprises hésitent à investir.

6.1.2 Une image contrastée des dépenses consacrées à la sécurité alimentaire et à la protection sociale

Les principaux plans de dépenses du gouvernement, notamment pour le développement durable, le processus de paix et de réconciliation et la reconstruction du nord, sont présentés dans son *Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable 2016-2018, le CREDD*. Le coût de ces activités clés est estimé à un peu plus de mille milliards de francs CFA par an, soit environ 1,7 à 2 milliards de dollars par an (Tableau 33).

Tableau 33 Budget prévisionnel pour la relance économique et le développement durable, 2016-18, par axe stratégique (milliards de FCFA)

Axis	2016	2017	2018
PAIX / SECURITE / MACROECONOMIE	73	83	95
AXE STRATEGIQUE 1-CROISSANCE ECONOMIQUE INCLUSIVE	340	378	416
<i>Développement rural et sécurité alimentaire</i>	193	212	234
Agriculture	157	171	186
Bétail	18	20	22
Pêche	3	3	4
Sécurité Alimentaire	15	18	21
<i>Protection de l'environnement</i>	10	12	14
<i>Développement de l'infrastructure</i>	112	127	138
<i>Autres secteurs de croissance</i>	24	28	30
AXE STRATEGIQUE 2 - ACCES AUX SERVICES SOCIAUX DE BASE	499	559	635
<i>Développement des compétences (y compris éducation / emploi / formation professionnelle)</i>	315	357	412
<i>Services sociaux de base (y compris la santé / l'eau et l'assainissement)</i>	135	151	171
<i>Développement social, action humanitaire et solidarité</i>	48	51	53
AXE STRATEGIQUE 3 - DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL ET GOUVERNANCE	106	121	134
Total	1 018	1 142	1 280

Source: Ministère de l'Économie et des Finances (2016). Remarque : Ceci est le budget pour la livraison des programmes listés dans le CREDD, qui constituent les principaux domaines de dépenses du gouvernement. Ce n'est pas la totalité du budget de l'État. Il ne comprend pas les remboursements de dettes, par exemple.

Le cadre stratégique, le CREDD, est clair sur l'importance de la promotion de la sécurité alimentaire :

« Pour la prévention et la gestion des crises alimentaires (humaines et animales), le Gouvernement est résolu à assurer [...] la mobilisation des ressources financières et matérielles. » (Ministère de l'Economie et des Finances, 2016, p.72).

Cependant, il est difficile pour le gouvernement de consacrer une part croissante du budget à la sécurité alimentaire et à la protection sociale. Certes, le budget de la sécurité alimentaire au sein du CREDD va augmenter énormément, de 40 % en 2016-2018, mais à partir d'une base relativement faible (voir Axe 1 dans le Tableau 33). Par ailleurs, le montant absolu des fonds prévus pour le développement social, bien qu'il augmente légèrement d'année en année, représente une part décroissante du budget total prévu au cours de la période 2016-2018 (voir Axe 2). Les importantes pressions démographiques d'une population qui double tous les 20 ans signifient que le budget consacré au développement social et aux services sociaux de base est de plus en plus consacré à l'éducation et à la création d'emplois (développement des compétences).

On pourrait s'attendre à ce que les dépenses du gouvernement en matière de sécurité alimentaire et de protection sociale soient renforcées par le processus AGIR et l'adoption des priorités nationales de résilience, le PRP (voir la discussion dans la section 3.4.3). Cependant, comme indiqué ci-dessus, au moment de la recherche, le PRP malien n'expliquait pas encore comment les activités de résilience seraient financées, ni le coût de la mise en œuvre : il observait simplement que le financement était susceptible de provenir du gouvernement et des partenaires au développement, ainsi que d'organisations privées et de bienfaiteurs (AGIR, 2014). Les prévisions budgétaires étaient attendues à la prochaine étape du processus, lorsque le PRP serait soumis au conseil des ministres.

Si le gouvernement veut remédier à l'insécurité alimentaire saisonnière par la seule protection sociale, il devra faire un usage plus efficace des ressources intérieures existantes et augmenter les dépenses dans le secteur par ordre de grandeur²³. Ce dernier n'est pas réaliste car il peine à financer même les programmes de protection sociale existants tels que le programme de repas scolaires, Jigisèmèjiri et RAMED, et leur expansion prévue. Cela étant, que peut-on faire ?

1. Certains analystes ont observé que les dépenses de protection sociale sont éclipsées par les dépenses des subventions pour l'énergie et les transports, et que les dépenses de protection sociale n'augmentent pas aussi vite que les dépenses de la défense (Bernard et La Rosa, 2015; FMI, 2015b). Il pourrait être utile d'aider le secteur de la protection sociale à justifier une réaffectation des fonds à ses activités.
2. D'autres, y compris au sein des ministères, recherchent des « sources de financement innovantes » :

« Le passage à l'échelle d'une politique de transferts ciblée sur les plus pauvres a été évalué grossièrement à 75 milliards de FCFA, soit 4,2 % du budget de l'Etat ! D'où l'importance de bien mesurer les impacts macroéconomiques de ces formes de protection sociale qui doivent être aussi considérées comme des investissements à long

²³Comparez encore le fait qu'environ un quart des ménages est confronté à l'insécurité alimentaire saisonnière, alors que, par exemple, environ 2 % des ménages sont couverts par Jigisèmèjiri ; et ce dernier est en tout cas principalement financé par des fonds externes (voir la section 4.4).

terme. Des financements innovants doivent être recherchés pour appuyer le développement. » (CSA, 2016a, p.12).

La difficulté est que de nombreux secteurs se tournent vers les mêmes sources : le secteur de la santé, par exemple, a mené une étude sur le financement innovant pour la santé en 2015-2016 qui examinait les perspectives de revenus de cantonnement d'une taxe notamment sur le trafic aérien, les téléphones mobiles, l'alcool ou les revenus miniers.

3. Dans le cadre de la protection sociale, il serait nécessaire de plaider en faveur de l'utilisation des fonds pour la sécurité alimentaire des ménages les plus pauvres, car il existe d'autres demandes urgentes sans rapport avec les crises, par exemple un déficit des programmes de sécurité sociale contributifs (voir IMF, 2015b). IMF, 2015b). Même parmi les programmes liés aux crises, nombreux seraient ceux qui se disputeraient des ressources supplémentaires : il faudrait hiérarchiser, par exemple, l'expansion du Jigisèmèjiri ou le programme d'alimentation scolaire, ou financer le fonds d'urgence du ministère de l'Agriculture, la FNAA.

Ces défis mettent en évidence la mesure dans laquelle les améliorations de la capacité des ménages à résister aux crises devront provenir des politiques dans tous les secteurs, notamment celui de l'agriculture, de l'éducation et la création d'emplois ; un secteur de la protection sociale financé par le gouvernement ne peut y arriver seul.

6.1.3 Difficultés à identifier et à sécuriser le financement du gouvernement pour les crises

Un ensemble complet de mécanismes de financement pour faire face aux catastrophes comprendrait des fonds pour l'atténuation des risques de catastrophe, ainsi qu'une somme d'argent ou un mécanisme d'intervention en cas de catastrophe qui pourrait être utilisé en cas d'urgence et qui ne disparaîtrait pas à la fin de l'année fiscale.

Le budget de l'Etat n'a pas de ligne dédiée à la RRC, il est donc difficile d'identifier les tendances de financement dans ce domaine. Un rapport récent sur la capacité de RRC au Mali a recommandé une cartographie des investissements dans la RRC (CADRI, 2015). En ce qui concerne les interventions en cas de catastrophe, la direction du budget du ministère de l'Économie et des Finances disposerait d'un élément de réponse pour faire face aux catastrophes naturelles ; toutefois celui-ci n'est pas distribué à un ministère en particulier ou entièrement réservé à des crises spécifiques, de sorte que les ministères qui souhaitent l'utiliser doivent s'adresser au Premier ministre (Banque mondiale, 2015b). Dans les ministères sectoriels, la situation est incertaine : certains répondants ont affirmé que chacun avait un petit fonds de prévoyance pour les crises, tandis que d'autres ont cité des ministères qui n'avaient pas ce fonds (y compris le MSAH) et d'autres ont déclaré que les ressources ont tendance à être utilisées à d'autres fins. La confusion peut provenir du manque de clarté dans l'affectation des fonds. Le sentiment général des informateurs clés est que les investissements dans la RRC et la réponse aux catastrophes sont plutôt sous-financés, en particulier au regard de l'ampleur de certaines des crises majeures (voir aussi CADRI, 2015; Banque mondiale, 2015b).

Depuis que la responsabilité de répondre aux crises a été décentralisée au niveau des *cercles* et des *communes* (voir la section 3.3.2 ci-dessus), un aspect essentiel du financement est de savoir si les fonds sont disponibles non seulement au niveau central, mais aussi au niveau local. Une évaluation récente de la capacité nationale de RRC suggère que le financement de la réponse aux crises n'a pas suivi le transfert de responsabilité, et que cela a entraîné des contraintes encore plus grandes telles que: « Les collectivités territoriales ont [...] le plus grand mal à développer et planifier des actions de réduction des risques sur le long terme. » (CADRI, 2015, p.29).

L'assurance est un moyen par lequel les gouvernements peuvent réduire le coût de la réponse aux catastrophes et réduire le défi de la mise en place de fonds de réserve qui peuvent contenir des réserves d'un exercice à l'autre. Comme indiqué plus haut (section 3.3.2), Le Mali s'est inscrit à le CSA en 2015 avec cet objectif en tête, et avec l'intention de réduire la dépendance aux appels d'urgence. Comme indiqué dans la section 4.4.3, le plan opérationnel du CSA pour le Mali indique que le mécanisme peut, en cas de crise à grande échelle qui déclencherait un paiement, être une source de financement possible pour étendre Jigisèmèjiri. Le mécanisme n'a pas encore été testé. De plus, les mécanismes d'assurance tels que le CSA ne sont pas conçus pour répondre à l'insécurité alimentaire annuelle : ils sont destinés à assurer contre les événements exceptionnels pouvant entraîner, par exemple, un paiement une fois tous les cinq à dix ans, selon la prime payée. Cela signifie que même si le CSA peut être une contribution à un portefeuille de mécanismes de financement à utiliser en cas de crise, elle ne peut pas être la seule.

Pour l'instant, une source majeure de financement pour répondre aux crises climatiques restera donc probablement celle recommandée par le FMI dans son évaluation des risques pour le Mali : « Rechercher un soutien international » (FMI, 2015b, p.6). Ce soutien international est discuté ci-après.

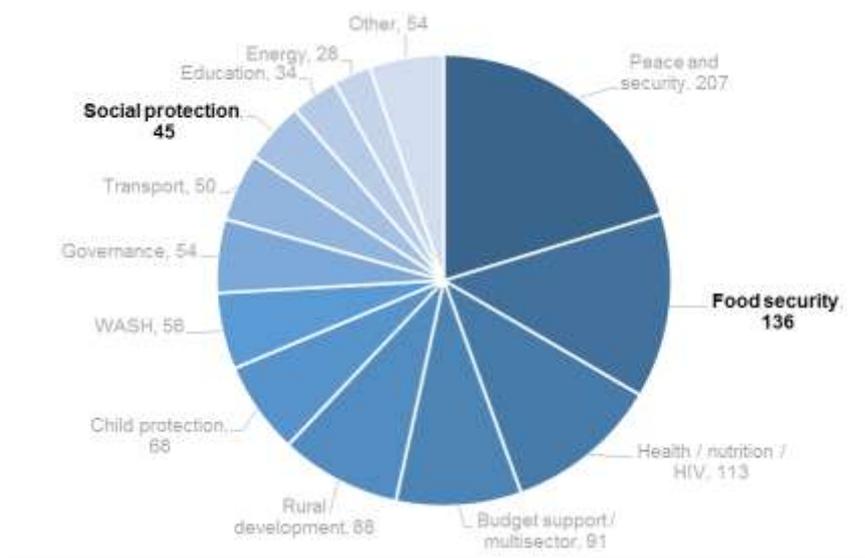
6.2 Développement et financement des partenaires humanitaires

Le *Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide*, SHA, suit les engagements et les dépenses réelles des donateurs multilatéraux et bilatéraux dans tous les secteurs. Dans les chiffres disponibles les plus récents, pour 2014, 43 donateurs ont dépensé un peu plus de 1 billion de francs CFA (1,7 milliard de dollars) au Mali. Ceci équivaut à la somme dépensée en 2013 ; ces deux années ont chacune largement dépassé les niveaux des contributions d'aide observés avant la crise de 2012. Environ 55 % de ce total ont été dépensés hors budget, c'est-à-dire sans passer par les propres canaux de dépenses du gouvernement ; la majeure partie du reste a été incluse dans le budget du gouvernement et affectée à des projets spécifiques (SHA, 2016).

Sur ce total, en 2014, les donateurs ont davantage contribué à la sécurité alimentaire qu'à tout autre secteur, hormis la paix et la sécurité : ils ont dépensé 136 milliards de francs CFA (226 millions de dollars), soit 13 % de l'aide totale, pour la sécurité alimentaire (Graphique 66). Les activités de protection sociale représentent un montant supplémentaire de 45 milliards de francs CFA (75 millions de dollars). Cela n'inclut pas les dépenses des ONG provenant de sources autres que les donateurs multilatéraux ou bilatéraux. Les deux secteurs reçoivent des fonds de plusieurs donateurs : une dizaine de donateurs différents ont dépensé de l'argent pour des interventions de protection sociale en 2014, et huit pour la sécurité alimentaire (SHA, 2016). Les donateurs qui avaient annoncé les engagements les plus importants dans ces secteurs pour les années 2016-2018 étaient l'UNICEF et la Banque mondiale pour la protection sociale, et l'USAID et l'UE pour la sécurité alimentaire.

« L'aide humanitaire n'est pas un secteur » : les dépenses sont comptabilisées dans le secteur d'activité concerné, ce qui confirme que la distinction entre aide humanitaire et aide au développement n'est pas considérée comme étant significative. Le rapport du gouvernement sur les dépenses d'aide considère les « dépenses humanitaires » comme de simples aides décaissées par des organisations qui se perçoivent comme des « agences humanitaires », telles que OCHA, le HCR et le PAM. Il suggère également que les « dépenses humanitaires » tendent à se distinguer des dépenses de développement, en étant le plus souvent distribuées sous forme de subventions plutôt que de prêts (SHA, 2016). Si cette distinction est maintenue, cela met en évidence un éventuel désincitatif pour le gouvernement à encourager le passage des dépenses humanitaires aux dépenses de développement.

Graphique 66 Dépenses budgétaires et hors budget des donateurs, 2014 (milliards de FCFA)



Source OPM: SHA (2016). Remarques : (1) Certains secteurs énumérés dans le rapport ont été combinés. La « gouvernance » comprend le développement institutionnel, la décentralisation et la gestion des finances publiques. (2) La protection sociale n'a pas été classée en tant que secteur dans le rapport de l'année précédente et nous ne pouvons donc pas faire de comparaison dans le temps.

Le service de suivi financier du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) évalue le financement qui est classé internationalement comme « humanitaire ». Il regroupe les dépenses humanitaires auto déclarées par les donateurs bilatéraux et multilatéraux, la Croix-Rouge, certaines ONG et le secteur privé. On estime que les dépenses humanitaires au Mali ont atteint un sommet de 382 millions de dollars en 2014, dont près des deux tiers (239 millions de dollars) ont directement alimenté le plan de réponse humanitaire pour cette année, le reste étant dépensé indépendamment du plan (Financial Tracking Service, 2017). Cependant, les 239 millions de dollars dépensés dans le cadre du plan de réponse humanitaire - dont la moitié était destinée à la sécurité alimentaire - représentaient seulement la moitié des 481 millions de dollars demandés par la communauté internationale dans son appel pour le Mali cette année-là : il y a eu de grandes disparités entre les besoins estimés et les fonds disponibles. Depuis lors, l'appel annuel a considérablement diminué (377 millions de dollars en 2015 et 354 millions de dollars en 2016), mais les donateurs ont réduit leurs contributions encore plus rapidement, de sorte que seuls 132 millions de dollars (35 %) de l'appel aux dons de 2015 ont été financés, et 136 millions de dollars (38 %) de l'appel aux dons de 2016 (Financial Tracking Service, 2017). Cela illustre la difficulté des gouvernements à obtenir des fonds auprès de partenaires internationaux pour des activités de rétablissement rapide lorsqu'une crise immédiate est perçue comme ayant eu lieu, en particulier lorsque les donateurs doivent accorder la priorité à de nombreuses autres situations d'urgence dans le monde.

6.3 Autres sources de financement

Le financement des activités de développement par des organisations du secteur privé et par des particuliers - en particulier la diaspora malienne - est encouragé par le gouvernement. Ces dépenses ne sont pas clairement visibles dans les budgets et les plans d'action. Une option pour mobiliser des fonds est offerte par le *Fonds National de Solidarité*. Le fonds vise à collecter des dons auprès de ces sources alternatives et à les distribuer aux organisations de la société civile malienne pour qu'elles investissent localement dans la réduction de la pauvreté et dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. Le fonds n'est pas spécifiquement destiné

aux activités de protection sociale, il n'a pas non plus de vocation humanitaire, mais fournit un complément aux ressources gouvernementales conventionnelles. Il offrait un canal supplémentaire par lequel les fonds pouvaient atteindre le nord durant la crise de 2012. Son but est souvent de lancer des activités de développement à long terme, tandis que d'autres réalisent des interventions humanitaires. Il aurait également l'avantage de ne pas avoir à fonctionner avec les systèmes de passation des marchés publics, ce qui pourrait améliorer la rapidité de réaction.

Comme pour les autres fonds gouvernementaux, le Fonds national de solidarité est confronté à des difficultés liées au financement anticyclique - les dons peuvent être plus faibles en période de crise (« Vous ne pouvez pas traire une vache qui n'a pas de lait », comme l'a indiqué un répondant), et liées à l'existence même d'une contribution. Si le principe du fonds offre donc une voie innovante pour un financement flexible des activités du secteur social, dans la pratique il ne constitue pas un ajout majeur au financement total disponible pour répondre aux crises ou pour promouvoir la résilience.

6.4 « Mises à niveau du système » : quels progrès peuvent être réalisés au Mali ?

Nous avons vu que le budget du gouvernement pour la protection sociale et la sécurité alimentaire augmente lentement, mais que le secteur est en concurrence avec d'autres qui ont également des revendications légitimes pour des ressources accrues. La protection sociale de routine n'est pas financée dans la mesure souhaitée, il peut donc être prématuré de parler de financement de filets de sécurité flexibles alors même que le programme de base n'a pas encore atteint une couverture étendue. Pendant ce temps, les donateurs apportent des contributions substantielles, mais la composante classée comme financement humanitaire diminue rapidement maintenant que la crise de 2012 est perçue comme étant terminée, et les agences ont du mal à réaliser la moitié de leurs appels au financement.

Dans quelle mesure les mécanismes de financement actuels peuvent-ils être considérés comme efficaces pour faire face aux crises, et quels autres progrès peuvent être réalisés sans attendre davantage de fonds ? Un rapport récent sur le financement humanitaire déclare que, pour que les mécanismes de financement puissent voir « au-delà de la crise » il faut prêter attention à trois types de « mise à niveau du système » : l'anticipation et à l'analyse ; améliorer l'architecture pour le financement ; et améliorer l'efficacité (Poole, 2015). Nous concluons cette section en considérant les progrès du Mali dans ces domaines.

6.4.1 Anticipation et analyse

Le premier problème consiste à identifier les besoins et les sources de financement, avec un préavis suffisant. Le gouvernement, les agences humanitaires et de développement au Mali font déjà des progrès dans l'amélioration de la planification et l'engagement des ressources financières pour plus d'une année à la fois. Au niveau macroéconomique, le gouvernement dispose de cadres stratégiques pluriannuels, tels que le CREDD, et compile le cadre de ressources à moyen terme actualisé des fonds des donateurs (le rapport SHA cité plus haut) qui énumère les engagements des donateurs pour les trois années à venir. Le CSA prévoit de passer d'une réponse annuelle à l'insécurité alimentaire à un horizon de trois ans en lançant sa « stratégie de réponse aux moyens de subsistance » (voir la section 4.2.2), alors qu'il existe des propositions pour que le RAMED soit proposé aux bénéficiaires de Jigisèmèjiri pour une durée de trois ans, la même que pour le transfert monétaire, plutôt que pour une année (voir la section 4.2.2).

Les agences humanitaires ont également commencé à surmonter les contraintes des plans d'intervention humanitaire annuels en établissant des liens avec les agences qui ont un mandat de

financement à plus long terme. ECHO a collaboré avec DEVCO en 2016, proposant un financement complémentaire entre les directions humanitaires et de développement de l'UE afin de créer un pont permettant un financement triennal du CPRST dans le nord du Mali, en utilisant une année de financement humanitaire suivie de deux années de financement du développement. En outre, un système de suivi et d'évaluation, mis en place au cours de la première année, devait permettre d'évaluer ultérieurement l'impact du programme à moyen terme, dont les résultats pourraient être utilisés pour plaider l'utilisation de programmes similaires à l'avenir s'ils étaient couronnés de succès.

L'anticipation et l'analyse sont plus efficaces grâce à cette vision globale, et ce quelle que soit la source de financement. Des progrès ont été accomplis dans le domaine de la sécurité alimentaire, où le plan d'intervention national présente des financements approuvés par toutes les sources - ministères et organismes gouvernementaux, Nations Unies et ONG. En combinant ces sources, ce document montre les contributions complémentaires de l'aide humanitaire et du développement à la crise cyclique de la sécurité alimentaire, ce qui est utile pour la planification.

Tous les plans pertinents ne sont pas accompagnés de propositions de financement et toutes les dépenses pertinentes ne sont pas encore visibles. Nous avons vu que des plans d'urgence nationaux multirisques sont en cours mais ne sont pas liés à la finance, et le document PRP AGIR n'a pas non plus été chiffré. L'argent est dépensé pour des activités de GRC, mais il n'est pas identifié en tant que tel. Il est donc difficile de savoir si les dépenses dans ce domaine augmentent.

6.4.2 Mise à niveau de l'architecture

La question suivante consiste à améliorer la mobilisation et libérer les fonds. Notre évaluation suggère ici que le Mali fait face à des défis plus importants. Le gouvernement a eu des difficultés à mettre à disposition les fonds qu'il s'est engagé à accorder à des interventions telles que Jigisèmèjiri (voir section 4.4.3) et à l'expansion du programme de repas scolaires. Il a été incapable de mettre de l'argent dans le fonds d'urgence du ministère de l'Agriculture, la FNAA, qui, depuis 2010, tient lieu de structure juridique. On reconnaît la nécessité d'explorer des instruments qui n'impliquent pas de laisser de l'argent dans un fonds et de le reporter d'un exercice à l'autre : le groupe de travail technique qui a été mis en place pour explorer l'extension possible des programmes d'assistance sociale est chargé de comprendre les instruments de financement des risques. La participation du Mali au CSA est également une indication de cette reconnaissance, bien qu'elle ne réponde pas au problème de l'insécurité alimentaire annuelle.

Un aspect de la « modernisation de l'architecture » cité par Poole, dans le cadre de la réforme globale du financement humanitaire, consiste à supprimer les barrières pour permettre aux acteurs locaux d'accéder au financement international sans se situer à la fin d'une longue liste de sous-traitants (Poole, 2015) . Nous n'avons pas trouvé cet aspect visible sur l'agenda politique malien.

6.4.3 Amélioration de l'efficience

Dans l'ensemble, comme le souligne le rapport sur l'avenir du financement humanitaire, « le véritable potentiel de gains substantiels d'efficacité économique résidera probablement dans une évolution radicale vers des réponses monétaires harmonisées et à grande échelle » (Poole, 2015, p.7). Nous constatons certainement que le Mali va dans cette direction, d'autant plus que le CSA prévoit de passer d'une aide alimentaire à une assistance en espèces. La création de Jigisèmèjiri fait partie de ce changement, bien qu'elle soit presque entièrement financée par un projet de la Banque mondiale, de sorte que l'on ne sait pas encore si elle sera inscrite dans la législation ou adoptée en tant que programme dirigé par le gouvernement. L'harmonisation est vue à la fois dans l'harmonisation prévue des aspects du ciblage et de la gestion de l'information comme décrit dans

la section 5 ci-dessus, et dans l'approche du consortium adoptée par les ONG dans les alliances financées par ECHO pour les transferts de fonds du CCFS et du CPRST. Un obstacle éventuel est que tous les donateurs ou ONG ne seront pas en mesure ou ne voudront pas subsumer leurs activités dans un cadre harmonisé avec d'autres agences : ECHO, par exemple, a eu des discussions avec 11 agences lors de la proposition de *Cadre Commun*, mais seules cinq de ces agences ont rejoint l'organisation parce que les autres avaient des problèmes de financement (Boulardot, 2014). La volonté mondiale des agences humanitaires de pouvoir *démontrer* le rapport qualité-prix risque, de façon perverse, de réduire leur capacité à *livrer* l'optimisation des ressources, car les organismes peuvent avoir à rendre compte de leurs propres fonds distincts de ceux d'autres organisations. C'est un problème plus vaste qui ne se limite pas au Mali.

Un dernier élément de l'amélioration de l'efficacité est la réalisation systématique d'analyses coût-efficacité. Notre étude n'a pas trouvé de preuve confirmant que c'était le cas, que ce soit par le gouvernement ou par des partenaires humanitaires ou de développement. La conduite de routine de ces exercices sera nécessaire pour déterminer si les changements apportés au système sont rentables.

7 Coordination entre protection sociale, GRC et acteurs humanitaires

Points clés

- Le Mali est un exemple de bonne pratique en ce qu'il dispose d'un ensemble assez complet d'organismes actifs pour la coordination des organismes et la planification conjointe dans de nombreux secteurs pertinents.
- Certains sont dirigés par le gouvernement, d'autres ont des contacts conjoints avec des partenaires internationaux ou sont uniquement liés à des organisations internationales. Souvent, ceux qui sont à la pointe sur le plan international sont des incarnations nationales de structures à l'échelle du Sahel ou à l'échelle mondiale.
- Les ONG financées par ECHO ont renforcé leur visibilité dans les discussions autour des politiques à travers le cadre commun, ce qui leur permet de collaborer plus facilement avec le gouvernement et avec d'autres.
- Bien que la participation aux réunions soit variable et qu'il semblerait qu'il y en ait eu trop, le sentiment général était que de nombreuses possibilités existaient au niveau national, permettant ainsi aux différents organismes d'apprendre des autres et de coordonner leurs activités.
- Les ministères responsables de la GRC et de l'agriculture sont moins intégrés que ceux de la protection sociale et de la sécurité alimentaire.

La volonté d'améliorer les liens entre la protection sociale et les acteurs humanitaires a créé de nombreux mécanismes efficaces de coordination et de communication inter institutions (Tableau 44).

La valeur de ces liens entre les acteurs - et entre leurs systèmes respectifs - est articulée dans les discussions politiques :

« Le débat sur la gouvernance conduit l'État à se pencher sur la fonctionnalité de l'architecture institutionnelle globale, et particulièrement les prérogatives du triptyque « action humanitaire », « protection sociale » et « prévention-gestion des crises alimentaires », et les articulations opérationnelles entre les trois domaines d'intervention. » CSA, 2016a, p.15

Souvent, les initiatives de protection sociale réactive aux crises sont explicitement référencées dans les objectifs de ces organes ou pertinentes dans leur domaine de travail.

Tableau 44 Principaux forums de coordination et de collaboration

ACTIVITÉ	GROUPE	SECTEUR				NIVEAU				FRÉQUENCE	LEADERSHIP			ORGANISME
		Protection sociale	GRC	Sécurité	Humanitaire	National	Sahel	Mondial	Décentralisé		Gouvernement	NU / donateur	ONG	
DONNÉES, ANALYSE	ENSAN	•	•			•				2x/an	•			SAP
	Cadre Harmonisé		•	•		•	•			2x/an	•			CSA
GROUPES / COMITÉS DE TRAVAIL	Groupe de Protection sociale	•				•				Mensuellement	•			MSAH
	Groupe de travail technique pour l'extension des filets de sécurité sociale	•	•	•	•	•				Ad hoc	•	•		MSAH / Banque mondiale
	Cash Working Group	•			•	•				Mensuellement			•	Oxfam / PAM / MSAH
	Groupement (spéc. sécurité Alimentaire)			•	•	•				Mensuellement		•	•	OCHA / PAM / FAO / WHH
	Alliance ECHO				•	•				Ad hoc			•	Conjoint
	Comité de sécurité alimentaire			•		•			•	Ad hoc	•			CSA
	Comité pour la surveillance du plan d'intervention national pour la sécurité alimentaire			•		•			•	2x / mois en période creuse	•			CSA
CONF.	Conférence Nat. Protection sociale	•				•	•	•		Annuelle	•			MSAH
	RPCA		•	•				•		2x/an	•			CILSS

Source : OPM. Remarques : (1) Le tableau montre les secteurs primaires et les organismes participant au groupe ou à l'activité ; cela n'exclut pas la possibilité que des individus d'autres secteurs, niveaux ou agences puissent parfois y assister. (2) « Conf » = Conférence. ENSAN = *Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle* WHH = Welthungerhilfe.

7.1 Certains de principaux mécanismes de coordination et leur pertinence

7.1.1 Ateliers de l'ENSAN

Les données, collectées deux fois par an à partir de l'enquête ENSAN sur la sécurité alimentaire, sont examinées lors d'un forum de restitution des résultats et présentées dans un rapport de synthèse pour parvenir à un consensus entre les agences sur la situation actuelle de la sécurité alimentaire et son évolution sur les derniers six mois (SAP *et al.*, 2016b, 2016c). Les données ENSAN sont collectées et discutées vers le début de la saison de culture, vers le mois de septembre, puis vers février-mars, au début de la période creuse. La supervision de la collecte des données est dirigée par le SAP du CSA, en partenariat avec le PAM, la FAO, le Réseau des systèmes d'alerte précoce contre la famine (FEWS NET) et une douzaine d'ONG internationales et nationales du groupement de la sécurité alimentaire. Les résultats sont également examinés par plusieurs dizaine d'experts provenant de ces agences (SAP *et coll.*, 2016c). L'ENSAN, et son

utilisation du ciblage HEA, représentent une amélioration de la compréhension de la pauvreté structurelle et de l'identification de l'étendue de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire dans une zone, comparé au processus d'évaluation précédent du SAP qui avait identifié des zones géographiques entières considérées comme étant « en péril », sans référence à la population affectée (SAP *et al.* 2016c).

7.1.2 Groupe de protection sociale des donateurs

Le groupe de protection sociale des donateurs (*Groupe PTF de Protection Sociale*), présidé par l'UNICEF, la Banque mondiale et ECHO, se réunit tous les mois pour coordonner le gouvernement et les donateurs sur les questions de protection sociale. Dans ce forum, les principaux donateurs exposent leurs plans pour le soutien à la protection sociale au gouvernement. Le groupe approuve une liste d'activités prioritaires chaque année et suit les progrès. En 2016, l'accent sur les liens entre développement et aide humanitaire est clair : les priorités (en plus de compléter la politique nationale de protection sociale) comprennent l'élargissement et l'intégration du système de protection sociale pour faciliter la transition de l'aide alimentaire d'urgence aux programmes nationaux de protection sociale ; renforcer la capacité des gouvernements nationaux et régionaux à y parvenir ; et mener une étude sur les méthodes de ciblage (Groupe Protection Sociale, 2016). Les réunions sont organisées à la DNPSES, qui a été considérée par l'un de nos informateurs clés comme étant précieuse pour réaffirmer le rôle de chef de file de la direction dans la politique de protection sociale. Néanmoins, les participants à la réunion sont également ceux qui se réunissent dans plusieurs autres forums, alors que ce groupe joue un rôle dans la promotion de la coopération entre les agences, ce n'est pas le seul endroit pour le faire.

7.1.3 Cash Working Group

De nombreux pays ont créé un groupe de travail sur les transferts monétaires, souvent avec le soutien du CaLP et de ses points focaux régionaux. Ces groupes varient considérablement dans la mesure où ils sont actifs, assistés et pertinents pour l'élaboration des politiques. Le Cash Working Group au Mali, créé en 2013, est considéré par beaucoup de nos répondants comme étant l'exemple d'un groupe efficace. Co-présidé par Oxfam, le PAM et le MSAH et géré par les membres à tour de rôle de sorte qu'une seule agence ne domine pas, ses réunions mensuelles sont suivies par le gouvernement ainsi que les représentants des ONG et des Nations Unies. En règle générale, deux douzaines de membres y assistent. Le fait qu'il soit intégré dans le gouvernement ainsi que dans le système humanitaire est considéré comme un facteur de succès ; il en va de même de sa relative flexibilité en termes de leadership et d'établissement d'un ordre du jour, par rapport au système de groupement des Nations Unies qui est plus étroitement défini (CaLP, 2016).

Les réunions du groupe de travail sur les transferts monétaires ont souvent été citées comme une occasion utile pour les agences de faire un rapport et de coordonner leurs activités relatives à la prestation de transferts monétaires humanitaires, en particulier dans le Nord. De plus, les informateurs clés ont indiqué que, compte tenu de la bonne participation et du vaste mandat de ses membres, les réunions ont très bien servi à discuter de mesures plus larges de protection sociale au-delà de l'aspect financier. Le groupe n'a pas ses propres ressources pour mener des études, mais en fournissant un espace pour les agences, il a aidé les organisations à mettre en commun des ressources pour des activités communes telles qu'une récente étude de marché dans le nord du Mali, ce qui réduit les duplications (CaLP, 2016). La force du groupe est de promouvoir la coordination technique plutôt que stratégique : son rôle n'est pas de donner une vision holistique de la question de savoir si les interventions monétaires devraient être utilisées et par qui. Ce rôle continuera de demeurer pertinent à condition que les discussions techniques cadrent avec les changements d'orientation stratégique qui pourraient être discutés ailleurs, en

particulier la transition de la programmation d'urgence à la programmation de transferts monétaires à plus long terme.

Steets et Ruppert (2017) proposent une typologie de sept modèles pour la coordination des espèces dans le monde ; et le Cash Working Group du Mali correspond à l'option 3 : un groupe de travail indépendant, opérant en dehors du système de groupement. Steets et Ruppert notent que les avantages de ce type de groupe résident dans leur capacité à renforcer leurs capacités techniques en matière de programmation en espèces et leur flexibilité pour répondre aux besoins des membres ; les inconvénients typiques sont qu'ils ont peu d'opportunités d'influencer les décisions stratégiques des acteurs humanitaires, ils ne coordonnent pas les activités de trésorerie entreprises au sein des groupements, les réunions peuvent s'ajouter à celles de groupes étroitement liés, et le manque de financement peut compliquer le maintien de la motivation du groupe au fil du temps.

7.1.4 Groupe de travail pour l'extension des filets de sécurité sociale

Le GFDRR de la Banque mondiale a lancé une étude de cas en 2015 pour explorer les options de renforcement de Jigisèmèjiri en cas de crise climatique. Son équipe a aidé le gouvernement à mettre en place un « groupe de travail sur le renforcement des filets de sécurité sociale » (*Groupe de travail restreint pour le démarrage de processus de développement d'une stratégie de mise à niveau à l'échelle des filets sociaux en cas de chocs*). Créé en avril 2016 et présidé par le Secrétaire général du MSAH, le groupe rassemble les principales agences gouvernementales et organismes internationaux. Les agences gouvernementales comprennent le MSAH, le MSPC, le Ministère de l'Économie et des Finances, le CSA et le SAP, le Fonds National de Solidarité et l'Agence Nationale de Météorologie ; les organisations internationales comprennent la Banque mondiale, le PAM, ECHO, la FAO, FEWS NET, et les représentants du groupe de sécurité alimentaire, Cash Working Group et Jigisèmèjiri.

La première tâche du groupe a consisté à cartographier les interventions, les ressources et les mandats existants dans le domaine de la protection sociale réactive aux crises au Mali, en s'appuyant sur les présentations de ses membres. La Banque mondiale organise une série de vidéoconférences reliant le groupe de travail aux collègues du GFDRR à Washington, qui travaillent sur les options de financement à risque pour Jigisèmèjiri. L'existence de ce groupe signifie que certains membres du personnel gouvernemental connaissent le concept d'utilisation de systèmes de protection sociale à long terme pour répondre aux situations d'urgence. L'établissement du groupe semble avoir été bien accueilli par le gouvernement et peut donc être considéré comme répondant à une lacune qui n'était pas auparavant remplie par d'autres mécanismes.

7.1.5 L'équipe humanitaire du pays et les groupements

Dans la section 3.5 ci-dessus, nous avons noté que le système de groupements humanitaires dirigés par les Nations Unies fonctionne bien au Mali. Ceux-ci travaillent sous la coordination d'un groupe de coordination inter-groupements, supervisé par une équipe humanitaire locale qui supervise la mise en œuvre du plan de réponse humanitaire annuel (voir par ex. OCHA, 2016). Les groupements chargés du recouvrement précoce, de la sécurité alimentaire, et de la nutrition sont parmi les plus pertinents pour une protection sociale adaptée aux crises. À la mi-2016, le groupe de la sécurité alimentaire comprenait plus de 120 représentants, dont un peu moins de 20 venaient du gouvernement et environ la moitié des ONG (Food Security Cluster, 2016). Les groupes se réunissent régulièrement et nos informateurs n'ont pas soulevé d'inquiétudes quant à leur adéquation comme un lieu de collaboration et de coordination, même s'ils font face à une tâche immense par rapport aux ressources financières disponibles (voir la section 6.2).

7.1.6 ECHO alliance des ONG (« Cadre Commun »)

Avec plusieurs pays de la région du Sahel, les ONG qui reçoivent un financement d'ECHO pour fournir une assistance humanitaire ont formé une alliance souple, dénommée le « Cadre commun », pour coordonner leurs interventions. En 2016, six organisations participaient au CCTS (voir la section 4.4) (Soumaré, 2016a). Le Cadre Commun suit un modèle qui a été lancé dans la région du Sahel, au Niger, en 2012, dans lequel les ONG ont estimé qu'en créant un mécanisme de coordination distinct du système de groupements, elles pourraient améliorer leurs activités de sensibilisation, clarifiant le rôle que les ONG pourraient avoir sur le développement et les communautés humanitaires afin de mieux répondre à l'insécurité alimentaire. L'initiative n'était pas une exigence initiale d'ECHO mais a été soutenue par eux. L'alliance au Mali a démontré la valeur de la collaboration entre les ONG car elle a permis la réalisation d'une étude conjointe sur le ciblage et a fourni des opportunités pour une certaine coordination sur les perspectives du RSU

7.2 Perspectives sur les arrangements de coordination

De manière générale, les informateurs clés considèrent que les possibilités de coordination au sein des secteurs de la protection sociale, de l'humanitaire et de la sécurité alimentaire au Mali, en particulier au niveau national, sont suffisantes. Il existe une variété d'arrangements de leadership pour les différents groupes, certains dirigés par le gouvernement et d'autres par les partenaires de développement ; et aussi une diversité dans leur composition. Inévitablement, certains groupes et certaines réunions sont mieux fréquentés que d'autres, et certains répondants ont estimé qu'il y avait trop de réunions, souvent suivies par un groupe relativement homogène de personnes. Donini et Scalettaris, dans une étude récente sur les défis humanitaires au Mali, ont également observé ce qui suit :

« Les informateurs ont exprimé leur frustration quant au temps passé dans les réunions de coordination, mais peu d'entre eux peuvent se permettre de ne pas y assister, car l'information partagée est toujours appréciée et la participation à de telles réunions donne de la visibilité à l'organisation » (Donini et Scalettaris, p.23) .

Néanmoins, notre impression générale est que ces groupes offrent un espace approprié pour la réflexion sur les activités des secteurs au Mali.

Parallèlement à notre analyse des principaux documents de politique dans la section 3, à l'heure actuelle, la principale composante de la protection sociale réactive aux crises qui est quelque peu détachée du reste, est celle des GRC. Nous ne sommes pas conscients de l'implication régulière de la DGPC dans des groupes de partage d'informations établis depuis longtemps, tels que le groupe de travail sur les transferts monétaires. Cependant, ils sont représentés au groupe de travail technique sur le renforcement des filets de sécurité sociale et ont participé aux conférences nationales de protection sociale de 2015 et 2016 ; ils contribuent également au plan national de réponse à la sécurité alimentaire. Nous reconnaissons donc que les activités de gestion des risques de catastrophes sont liées aux questions d'assistance humanitaire, de protection sociale et de renforcement de la résilience.

Il existe également un décalage avec le ministère de l'Agriculture, même si ce ministère héberge le secrétariat du CILSS et représente le Mali dans le processus AGIR qui met fortement l'accent sur l'utilisation de la protection sociale pour promouvoir la résilience. Le Ministère de l'agriculture n'est pas un membre invité du groupe de travail sur l'extension des filets de sécurité sociale ; il ne semblent pas non plus participer au groupe de protection sociale ou au groupe de travail sur les transferts monétaires, ce qui peut limiter les possibilités pour eux d'entendre parler des activités pertinentes entreprises par d'autres agences. Ils ne sont pas liés aux interventions en espèces

décrites dans la section 4.4 ci-dessus. L'évaluation finale du CCFS a noté que des liens plus étroits pourraient être établis grâce à des mesures complémentaires fournies aux bénéficiaires de transferts monétaires :

« Pour un projet ayant une vocation de résilience et de transition vers le développement il est dommage de ne pas avoir impliqué les services de l'agriculture et les services de l'élevage au niveau national et décentralisé. [...] Pour des filets sociaux éventuels futurs intégrant des composantes de relance agricole, il serait bon de se mettre en lien avec ces services si des perspectives de filets sociaux à plus long terme sont mises en place. » CCFS, 2015, p.127

Le ministère a cependant pris part à la conférence nationale de 2016 sur la protection sociale. Cela leur a donné l'occasion de présenter un large éventail de parties prenantes aux principes de leur fonds d'urgence, la FNAA. Il faut espérer que la collaboration entre le ministère de l'Agriculture et d'autres agences sur la protection sociale dans les situations d'urgence, pourra continuer à être renforcée, compte tenu du rôle majeur de l'agriculture et des travailleurs agricoles dans l'économie et de l'importance de la politique agricole pour promouvoir la sécurité alimentaire.

Au niveau local, l'image est un peu plus fragmentée. Il existe des groupements régionaux de sécurité alimentaire et des Cash Working Groups dans quelques localités situées au nord. Cependant, un informateur clé a noté que certaines ONG - locales et internationales - travaillent au niveau local sans signaler ce qu'elles font au MSAH, ce qui signifie que leurs activités ne sont pas intégrées dans un plan global. Pendant la crise, le gouvernement aurait autorisé cela car il n'était pas en mesure d'assurer une fonction de coordination. Depuis 2014, la DNDS du MSAH a tenté de reprendre ses efforts pour fournir un cadre de coordination des activités des ONG.

8 Conclusion

Points clés

- Nous avons vu que la question clé pour le Mali était de savoir comment réaliser la transition d'une partie de l'assistance humanitaire vers le développement à long terme, en particulier pour la sécurité alimentaire.
- Le Mali a un bon engagement politique pour une protection sociale réactive aux crises, mais moins d'influence pour obtenir des ressources pour ce programme, et une capacité de ressources limitée.
- Tout ce qui renforce la capacité de la protection sociale de routine à soutenir la résilience et la réduction des risques de catastrophe est bénéfique ; il se peut que des mesures complémentaires soient utiles.
- Le Mali utilise déjà des mécanismes de protection sociale réactive aux crises dans plusieurs de ses programmes (expansion verticale et horizontale, adossement, alignement et recentrage).
- Des recommandations sont faites pour améliorer l'intégration entre les ministères et les agences de secteurs, travailler avec les autorités locales, utiliser au mieux la base de données RSU, créer un espace budgétaire pour la protection sociale systématique et réactive et améliorer la coordination par le MSAH.

8.1 Implications sur la nature des crises au Mali

Pour concevoir des systèmes de protection sociale et des interventions qui fonctionnent efficacement pour atténuer et répondre aux effets d'une crise, il est essentiel d'avoir une analyse claire de la nature et des impacts de la crise à traiter. Comme expliqué dans la section 2, le risque prédominant du Mali est l'insécurité alimentaire ; celle-ci peut être structurelle, saisonnière et parfois issue d'une crise exceptionnelle. La majorité des personnes en situation d'insécurité alimentaire se situe principalement dans le Sud, où vit la plupart de la population, bien que l'intensité de l'insécurité alimentaire soit beaucoup plus élevée dans le Nord (voir Annexe C.2). La situation de crise a récemment été aggravée par les effets du conflit de 2012 dans le Nord et le déplacement de plusieurs centaines de milliers de personnes qui en a découlé.

Cela signifie qu'une question clé pour le Mali concerne moins la manière de créer des interventions de protection sociale flexibles pour faire face à des urgences occasionnelles, mais plutôt comment faire passer une partie de l'assistance humanitaire à des interventions de protection sociale plus prévisibles et qui répondent aux besoins de développement à long terme. La transformation est nécessaire à la fois dans le sud et le nord du pays. Comme l'a noté un de nos informateurs clé, il n'y a pas de progression linéaire de « l'urgence », à la « transition », au « développement » : il est difficile de dire si, cinq ans après *la crise*, il y a toujours une urgence dans le nord ou si l'instabilité prolongée est la « nouvelle norme » dans laquelle les activités de développement devront fonctionner. Les agences humanitaires et de développement sont susceptibles de travailler dans le même espace ; et si les organismes de développement ne se trouvent pas dans le Nord, c'est peut-être parce qu'ils ne considèrent pas la région assez stable pour opérer, plutôt que parce que des interventions à long terme ne sont pas nécessaires. Dans le même temps, la livraison des services gouvernementaux a été perturbée par le conflit.

Nous avons exploré comment le Mali a réagi ou pourrait réagir à cette situation en analysant les parties prenantes actuelles, les relations de pouvoir, les partenariats et les mandats (section 3) ; les contributions d'un certain nombre d'interventions de protection sociale et les composantes d'un système de protection sociale, y compris ses modalités de financement (sections 4, 5, et 6) et la coordination entre les systèmes et les acteurs (section 7). Nous concluons ici avec quelques réflexions et recommandations dans ces domaines.

8.2 Développer un système de protection sociale efficace

Un document récent qui explore les défis de conception pour les systèmes de protection sociale cite trois conditions préalables pour qu'un système puisse fonctionner (Samson et Taylor, 2015). Il s'agit tout d'abord d'un *engagement politique* pour établir le système ; de *l'influence politique* pour sécuriser les ressources ; et *la capacité institutionnelle* à dispenser le programme de ressource intensif. Le même cadre peut être appliqué à un système de protection sociale réactive aux crises. Les systèmes réactifs aux crises sont plus complexes que ceux de la protection sociale de routine car ils font appel à un ensemble plus large d'acteurs - nécessitant une bonne coordination - et doivent rester fermes en cas de crise contextuelle. Au Mali, notre analyse a montré que l'engagement politique en faveur d'une protection sociale réactive aux crises est présent ; l'influence politique pour sécuriser les ressources est beaucoup plus difficile à la lumière des priorités concurrentes ; et la capacité institutionnelle pour une protection sociale adaptée aux crises est un défi encore plus important.

1. **Engagement politique.** Le Mali traverse un débat politique similaire à celui qui a été vu en Éthiopie il y a 10-15 ans, ce qui a abouti à la création du PSNP, à savoir : la façon de remplacer les appels d'urgence annuels et les interventions d'urgence par un soutien plus prévisible qui soutient les ménages pendant la période creuse et contribue à la création de leurs biens²⁴. Ce type de réponse systématique est politiquement attrayant : la réduction des pertes de biens et l'insécurité alimentaire annuelle pourraient réduire le mécontentement et encourager la stabilité, tandis que des améliorations de la visibilité du gouvernement pourraient avoir un impact positif si elles sont réalisées de manière à promouvoir la légitimité de l'État (voir la section 4.4.3). Dans la section 3, nous avons vu que le MSAH et le CSA au sein du gouvernement du Mali ont tous deux exprimé leur engagement en faveur d'une protection sociale réactive aux crises, et que les donateurs sont alignés sur ce programme politique. L'alignement des environnements politiques mondiaux et nationaux - y compris, par exemple, par le désir d'utiliser davantage d'approches monétaires pour répondre aux crises - est propice à la mise en place d'une réponse politique cohérente.

Les défis liés à l'engagement politique sont actuellement triples. Premièrement, il n'y a pas d'autorité supérieure qui peut faire avancer les choses. Le MSAH a approuvé la création d'une division pour les filets de sécurité sociale un an avant l'étude, mais n'a pas été en mesure de la mettre en pratique. Le ministère de l'Agriculture s'implique dans les discussions politiques à l'échelle du Sahel, mais semble être quelque peu éloigné des débats dans le pays.

Deuxièmement, la MSPC, qui a le mandat de GRC, se concentre sur les interventions d'urgence immédiates et a été moins engagée que le MSAH et le CSA quant au rôle potentiel de la protection sociale dans la prévention des catastrophes, la résilience, les interventions d'urgence à court terme et recouvrement à plus long terme. Une approche plus large de la GRC pourrait être nécessaire pour clarifier cette contribution potentielle. Troisièmement, certaines responsabilités, y compris en matière de GRC, sont dévolues aux autorités locales, mais nous ne trouvons pas encore d'engagement politique fort en faveur d'une protection sociale réactive au niveau territorial.

2. **Influence politique pour sécuriser les ressources.** C'est un énorme défi pour cette volonté politique de se traduire par la fourniture de ressources gouvernementales suffisantes pour passer d'une réponse humanitaire, avec un important soutien des partenaires internationaux, à une réponse de protection sociale financée principalement par les systèmes gouvernementaux. Cela devrait se produire au fil du temps et, à court et moyen terme, le passage de l'humanitaire à la protection sociale ouvre la voie au financement du développement et à une utilisation plus efficace des ressources s'il est programmé sur une

²⁴Pour des leçons pertinentes sur l'Éthiopie, voir par exemple Landry (2016).

période plus longue. Alors que la population du Mali continue de croître rapidement, il est compréhensible que d'autres secteurs tels que l'éducation et les marchés du travail puissent convaincre une part croissante des ressources, contre laquelle les interventions de protection sociale doivent être compétitives. Dans l'environnement post-conflit au Mali, où les ressources sont nécessairement consacrées à la consolidation de la paix et à la sécurité, le montant des ressources que le secteur pourrait vouloir défendre diminue davantage encore.

3. **Capacité institutionnelle à livrer.** Comme expliqué dans la section 5.1, il existe une certaine capacité au sein du gouvernement pour une protection sociale réactive aux crises, mais cette capacité est trop sollicitée. En ce qui concerne la capacité des ressources humaines en particulier, il existe même des contraintes pour la protection sociale de routine. Ainsi, toute augmentation du personnel nécessaire pour faire face à une crise devrait donc provenir de la redistribution des ressources existantes plutôt que de ressources supplémentaires. Il est nécessaire de renforcer le nombre et les capacités du personnel au niveau de la commune et du *cercle*. Les acteurs non gouvernementaux continueront à jouer un rôle clé dans la capacité des ressources humaines en matière de réaction aux crises, et de protection sociale à long terme.

8.3 Quelles caractéristiques des interventions et des systèmes de protection sociale facilitent une réponse efficace aux crises ?

Nous avons vu que, en ce qui concerne l'amélioration de la sécurité alimentaire, le gouvernement du Mali ne fait pas de réelle distinction entre les interventions de « développement » et « humanitaires » (ou « d'urgence »). Les deux types d'intervention traitent essentiellement le même problème qui consiste à faire face à l'insécurité alimentaire récurrente et qui affecte un grand nombre de personnes dans tout le pays. Ainsi, passer d'une approche « humanitaire » à une approche de « développement » n'impliqua pas tant de changer le type de support, mais plutôt de changer les canaux et les mécanismes par lesquels l'aide arrive est livré.

Les interventions du Mali en matière de protection sociale sont actuellement limitées et en cours de développement, même s'il existe une vision de leur expansion. Tout ce qui renforce la capacité du système de protection sociale de base à soutenir la résilience et la réduction des risques de catastrophe et à répondre aux conséquences largement prévisibles de l'insécurité alimentaire cyclique est un pas dans la bonne direction, à condition qu'il n'empêche pas l'aide conformément aux principes humanitaires en cas de conflit.

Dans la section 4.1, nous avons observé que toute intervention de protection sociale qui ajuste sa conception et / ou sa mise en place afin **d'améliorer son exhaustivité, sa ponctualité et sa prévisibilité, et afin de réduire la duplication de ses systèmes de livraison** en cas d'insécurité alimentaire ou de conflit, le système dans son ensemble devient plus réactif :

- L'amélioration de la couverture des interventions de routine serait le principal facteur contribuant à accroître la capacité des ménages à résister aux crises, étant donné les 3 à 5 millions de personnes risquant d'être exposées à l'insécurité alimentaire chaque année. Outre tout calendrier pour l'expansion de routine, améliorer la couverture *géographique* d'un programme devrait minimiser la perte de services gouvernementaux essentiels dans les zones touchées par le conflit ; améliorer la couverture de *ménages* en trouvant un moyen de gérer leur mobilité, répondre aux besoins des pasteurs et des migrants ainsi que des personnes déplacées par les crises.
- La ponctualité de la réponse est en partie prise en charge par des programmes qui interviennent régulièrement, sans attendre de connaître le nombre de ménages en difficulté (par exemple le programme de repas scolaires et Jigisèmèjiri).

- Les interventions sont rendues plus prévisibles grâce au financement pluriannuel, à l'intégration des fonds de développement et humanitaires (par exemple pour le CPRST), à l'extension de l'éligibilité des ménages aux interventions à plus d'un an (notamment RAMED) et au soutien répété des zones géographiques considérées comme particulièrement vulnérables (la distribution de nourriture CSA, par exemple).
- La diminution de la duplication des systèmes est plus importante grâce à l'exploration de l'utilisation partagée de certains systèmes, pour cibler, par exemple.

Une meilleure réactivité aux crises peut également être obtenue en offrant des interventions complémentaires, et pas seulement en introduisant des ajustements temporaires à une seule intervention, comme le note le CSA :

« La stratégie de réponse aux crises devrait privilégier la combinaison de plusieurs instruments complémentaires pour améliorer la qualité et l'impact de la réponse, par exemple la combinaison de distributions gratuites et de transferts monétaires, ou de la combinaison entre ces deux modalités et les appuis nutritionnels. » CSA, 2016a, p.10.

Cela signifie que, parmi les options de la typologie d'OPM traitant des moyens à mettre en place pour que les interventions de protection sociale et d'aide humanitaire s'adaptent ou collaborent pour faire face aux crises, l'expansion temporaire horizontale ou verticale des programmes n'est peut-être pas le principal moyen de passer à long terme des activités humanitaires aux activités de développement. Les preuves sur la pertinence des éléments de la typologie sont les suivantes :

- **Expansion horizontale.** Le programme de distribution de nourriture gratuite est fondamentalement conçu pour l'expansion et la contraction horizontales ; tout financement pour une charge de travail accrue est convenu entre le gouvernement et les agences humanitaires. Sa limite est plus une question de rapidité de soutien, car la taille du programme n'est déterminée qu'une fois que les communautés sont déjà classées comme étant à risque d'insécurité alimentaire. L'expansion horizontale du programme de repas scolaires s'est avérée plus réalisable pour les agences humanitaires et de développement - en particulier celles qui ont un double mandat, comme le PAM - que pour le gouvernement, qui a eu du mal à dégager des fonds pour une expansion temporaire de son programme. Les parties prenantes envisagent des options pour une mise à l'échelle temporaire de Jigisèmèjiri ; la discussion est méritée, mais leur priorité est d'étendre l'intervention de routine dans les régions du nord non encore couvertes.
- **Expansion verticale.** Le CSA fournit régulièrement des suppléments de nourriture gratuite aux ménages, en augmentant les rations pendant la saison creuse. Le PAM a offert de nombreuses façons de compléter son programme de repas scolaires, en augmentant le nombre de repas offerts par jour, en prolongeant le programme pendant les vacances scolaires et en fournissant des rations à emporter à la maison.
- **L'Adossement.** Il y a un effort concerté pour que les agences se greffent sur les initiatives des uns et des autres, et cela va dans les deux sens : les agences humanitaires peuvent s'appuyer sur des initiatives de protection sociale, mais le gouvernement peut aussi s'appuyer sur des initiatives humanitaires. Le principal objectif du débat politique dans ce domaine est le MIS intégré, le RSU1, en particulier pour l'assistance sociale non contributive. Son développement est encore à un stade très précoce, tant de fonctionnalités qui pourraient en faire un outil utile en temps de crise restent encore à élaborer (voir la section 5.3). L'intégration des interventions d'urgence dans l'infrastructure du programme de repas scolaires n'a pas encore été effectuée et l'impact négatif éventuel d'un tel changement sur les objectifs éducatifs du programme suscite certaines préoccupations.

- **L'Alignement implicite.** Il y a eu de bons exemples d'alignement des programmes d'urgence et de transferts monétaires de routine, le CCFS, le CCTS et Jigisèmèjiri, y compris sur la sélection des zones géographiques et la valeur du transfert (section 4.4). Parmi les agences humanitaires de l'alliance ECHO, le cadre logique, les questionnaires, l'approche de ciblage et le S & E ont également été alignés. Le programme de repas scolaires du PAM est bien aligné sur les interventions courantes du gouvernement ; cela signifie que son ajustement flexible en période de crise entraîne nécessairement une divergence plutôt qu'un alignement plus étroit avec le gouvernement. L'alignement des interventions en situation d'urgence ne doit donc pas toujours être un objectif primordial.
- **Le Recentrage.** Le CSA recentre une partie de sa distribution alimentaire chaque année pour refléter les zones géographiques considérées comme les plus nécessiteuses. En revanche, le CNCS ne recentre pas le programme de repas scolaires chaque année car il a d'autres objectifs sans rapport avec la réponse aux crises, tandis que le PAM recentre son intervention sur les repas scolaires.

Compte tenu de l'importance des besoins annuels en matière de sécurité alimentaire par rapport à l'offre actuelle de services de protection sociale et des perspectives de financement public accru, les partenaires internationaux auront besoin d'un soutien financier et technique à long terme, tant pour les réponses d'urgence que pour l'expansion de la protection sociale. Il n'est pas encore réaliste de s'attendre à ce que les ressources nécessaires pour répondre aux crises - ou à l'expansion de la protection sociale de routine - soient entièrement absorbées par le gouvernement. Si le gouvernement veut accroître ses investissements dans la GRC et réagir aux crises, il devra attirer des initiatives de nombreux secteurs, notamment l'agriculture, plutôt que de dépendre uniquement du secteur de la protection sociale.

8.4 Comment les systèmes humanitaires, de gestion des risques de catastrophes et de protection sociale peuvent-ils mieux fonctionner ensemble pour apporter des réponses plus efficaces aux crises ?

La section 7 a mis en exergue certaines des nombreuses manières dont la protection sociale et les acteurs humanitaires - et, dans une moindre mesure, la GRC - travaillent ensemble pour améliorer la réactivité aux crises. Il existe de nombreux forums de coordination et de communication, ainsi qu'un travail conjoint constructif sur l'élaboration de politiques et de stratégies. Il existe également une intégration de certains systèmes entre secteurs, comme l'utilisation de données d'alerte précoce pour déterminer les besoins de distribution alimentaire. Il y a un certain décalage entre les activités en place au niveau local, national et régional. Celles-ci sont menées par différents acteurs qui ne disposent pas toujours d'un lieu propice à l'échange d'informations.

8.5 Recommandations pour le gouvernement et ses partenaires

1. **Intégration des politiques** Renforcer l'intégration de la MSPC, du Ministère de l'agriculture et des autorités locales décentralisées dans les débats politiques sur la transition de la réponse humanitaire à la protection sociale face à l'insécurité alimentaire.
2. **Coordination par le MSAH.** La protection sociale et la sécurité alimentaire sont intrinsèquement multisectorielles. Le MSAH doit être soutenu pour remettre son mandat de coordination de la protection sociale, y compris en se penchant sur les blocages qui empêchent la mise en place d'une division de filets de sécurité sociale qui a été déjà approuvée un an avant la recherche étude.

3. **Soutien à la protection sociale de routine.** Le gouvernement et ses partenaires internationaux devraient continuer à soutenir la fourniture de la protection sociale de routine, en tant qu'élément central de la réponse aux crises, notamment par l'expansion du programme et la transition de la charge d'insécurité alimentaire chronique dans les programmes de protection sociale.
4. **Travailler avec les autorités locales.** Renforcer les capacités en matière de ressources humaines devrait se faire aux niveaux local et national, d'autant plus que le programme de décentralisation devient plus important.
5. **Attention à la protection sociale dans le cadre de la DRM.** Le rôle potentiel de la protection sociale dans la prévention des catastrophes, dans la prévention des catastrophes, la résilience, les interventions d'urgence à court terme est sous-estimé dans les cadres et les documents de politiques de la GRC. Soutenir les acteurs de la GRC dans la prise en compte de la manière dont les interventions et les systèmes de protection sociale peuvent les aider à atteindre leurs objectifs.
6. **Création d'un MIS intégré efficace.** Tenir compte des facteurs qui favorisent ou limitent l'utilisation des RSU pour une protection sociale réactive aux crises, notamment comment améliorer la confiance dans la qualité des données, maximiser l'accessibilité sans compromettre la confidentialité des données et s'adapter aux changements de situation des ménages touchés par l'insécurité alimentaire ou les conflits ou qui sont déplacés à l'intérieur du pays.
7. **Espace fiscal pour une protection sociale adaptée aux crises.** Reconnaître que le budget de la protection sociale ne suffit pas à lui seul à apporter le changement de financement nécessaire pour mieux lutter contre l'insécurité alimentaire, étudier les liens entre les activités liées à la protection sociale réactive aux crises et d'autres budgets sectoriels, en particulier l'agriculture.
8. **Analyses coût-efficacité.** La réalisation systématique d'analyses coût-efficacité et d'autres types d'analyses de l'optimisation des ressources permettra de suivre les améliorations de l'optimisation des ressources apportées par les amendements à la protection sociale et à la programmation humanitaire.

Annex A Références

- ACF (2016), 'Termes de référence pour la réalisation d'une étude sur : Analyse des dynamiques sociales des pouvoirs des parties prenantes pour la mise en place de Transferts Monétaires à Usage Multiple (TMUM) pluriannuels au Nord Mali', ACF.
- AGIR (2014), 'Rapport Priorités Résilience Pays (PRP-AGIR)—Mali. Orientations stratégiques 2035', AGIR.
- Anonymous (2015), 'Conférence nationale sur la protection sociale au Mali. Thème : registre social unifié, cas du Mali'.
- Anonymous (2016), 'Rapprochement des méthodologies de ciblage pour une meilleure articulation entre l'urgence et la protection sociale. Atelier Inter-Alliance de Partage d'Expériences et de Capitalisation 7 décembre 2016', ECHO.
- Barca, V. (2017), [Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries](#). Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Barca, V. and O'Brien C. (2017) '[Factors affecting the usefulness of existing social protection databases in disaster preparedness and response](#). Policy Brief'. Oxford Policy Management, Oxford, UK.
- Beazley, R., Morris, R. and Vitali, A. (2016), '[Designing public works programmes and cash transfers to promote growth and mitigate violence. EPS PEAKS Helpdesk report](#)', Oxford Policy Management.
- Bernard, J. and La Rosa, M. (2015), 'Mali: Scoping study of social protection initiatives in the most fragile and conflict affected states (FCAS). Internal document', ECHO.
- Boulardot, V. (2014), 'Document de capitalisation. Projet du Cadre Commun sur les Filets Sociaux Saisonniers au Nord du Mali, régions de Tombouctou et de Gao. Partie 1 : description des premières étapes du projet', CCFS.
- CADRI (2015), '[Rapport d'évaluation des capacités nationales pour la réduction des risques, la préparation et la réponse aux urgences au Mali. Version 0—Soumise à la révision pour commentaires](#)', CADRI.
- CaLP (2016), '[Les modèles de coordination des transferts monétaires en Afrique de l'Ouest : Mali et Mauritanie. Etude de cas](#)', CaLP.
- CCFS (2015), 'Cadre Commun Filets Sociaux Saisonniers dans les Régions de Gao et Tombouctou. Rapport d'évaluation finale', ECHO.
- Cherrier, C., del Ninno, C. and Razmara, S. (2011), '[Mali social safety nets](#)', *World Bank Social Protection & Labour Discussion Paper no. 1412*, World Bank.
- Cherrier, C. (2016), '[Recherche sur les systèmes de protection sociale réactive aux crises. Document de travail 2 : Etude de cas du Mali. Document préparatoire](#)', Oxford Policy Management.
- CNCS (2013), 'Stratégie de pérennisation des cantines scolaires au Mali', Ministère de l'Education, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales.
- Comité de Suivi du Plan National de Réponse (2016), 'Comité de Suivi du Plan National de Réponse 2016. 2. Le suivi des tâches et des activités des sous commissions. Sous commission Assistance Alimentaire (rencontre du 05 mai 2016' [Presentation].
- CSA (2015a), 'Guide pratique pour la mise en oeuvre des Distributions Alimentaires Gratuites du Plan National de Réponse', CSA.
- CSA (2015b), 'Plan opérationnel. Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC)', CSA.
- CSA (2016a), 'Forum sur les outils de prévention et de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles au Mali. Bamako—CICB les 18, 19, 21 et 22 janvier 2016. Rapport de synthèse du forum', CSA.
- CSA (2016b), 'Planification de l'assistance alimentaire - PNR 2016', annex to CSA (2016c).
- CSA (2016c), 'Plan national de réponses 2016', CSA.
- Development Initiatives (2016), '[Global Humanitarian Assistance Report 2016](#)', Development Initiatives.
- Donini and Scalettaris (2016), '[Planning for the Future, Component 2. The contemporary humanitarian landscape: malaise, blockages and game changers. Case study: Regional humanitarian challenges in the Sahel](#)'. King's College London, Feinstein International Center and Humanitarian Policy Group.

- European Commission and World Bank (2016), 'Termes de référence. Etude comparative des différentes méthodes de ciblage utilisées dans le cercle de Gao, au Mali, 2016', European Commission and World Bank.
- Fallavier (2015), 'Mali social protection policy note: Opportunities for social protection to address poverty and vulnerability in a crisis context'.
- Financial Tracking Service (2017), '[Mali 2014 \(Humanitarian response plan\)](#)', website accessed March 2017.
- Food Security Cluster (2016), '[Structure : Cluster Sécurité Alimentaire au Mali](#)', Food Security Cluster.
- Goldmann, R. (2015), 'Document de capitalisation. Projet du Cadre Commun sur les Filets Sociaux Saisonniers au Nord du Mali, régions de Tombouctou et de Gao. Partie 2 : capitalisation des pratiques et expériences', CCFS.
- Government of Mali (2013a), '[Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes](#)'.
- Government of Mali (2013b), 'Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes au Mali', Ministère de la Sécurité et de Protection Civile.
- Government of Mali (2015), 'Le budget—Citoyens de Mali', Ministère de l'Economie et des Finances.
- Government of Mali (2016a), 'Plan d'action national d'extension de la protection sociale 2016–2018. Vers davantage d'équité dans l'accès des populations à la protection sociale', MSAH.
- Government of Mali (2016b), 'Politique nationale de protection sociale et son plan d'actions 2016-2018', MSAH.
- 'Grand Bargain' (2016), '[The Grand Bargain—a shared commitment to better serve people in need](#)', World Humanitarian Summit.
- IMF (2015a), '[Mali. Selected issues. IMF country report no 15/340](#)', IMF.
- IMF (2015b), '[Mali. 2015 Article IV consultation, fourth review under the Extended Credit Facility arrangement, and request for modification of a performance criterion—press release; staff report; and statement by the executive director for Mali. IMF country report no 15/339](#)', IMF.
- INSTAT (2012), '[4ème Recensement Générale de la Population et de l'Habitat du Mali \(RGPH-2009\). Analyse des résultats définitifs. Thème Urbanisation](#)'.
- INSTAT (2015), 'Enquête Nutritionnelle Anthropométrique et de Mortalité rétrospective', INSTAT.
- International Crisis Group (2015), '[Mali : la paix venue d'en bas? Crisis Group Briefing Afrique No 115](#)', International Crisis Group.
- Laanouni, F., Leturque, H., Saboya, M. and Haidara, MLM. (2014), 'Evaluation d'opération Mali, Opération d'urgence (EMOP) 200525, « Assistance pour les populations affectées par la crise au Mali: personnes déplacées, familles hôtes, et communautés fragiles » (2013-2014) Rapport d'évaluation', WFP, IRAM and URD.
- Lavers, T. (2016), '[Social protection in an aspiring 'developmental state': The political drivers of Ethiopia's PSNP. ESID Working Paper no. 73](#)', Effective States and Inclusive Development Research Centre.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2016), 'Cadre stratégique pour le relance économique et le développement durable au Mali, CREDD (2016–2018), Ministère de l'Economie et des Finances.
- MSAHRN (2016), 'Décision no. 0096/MSAHRN-SG portant mise en place d'un groupe de travail restreint pour le démarrage de processus de développement d'une stratégie de mise à échelle des filets sociaux en cas de chocs', MSAHRN.
- Nour, R. (2015), 'Explorer le potentiel d'un mécanisme de mise à l'échelle des filets sociaux au Mali', presentation at National Social Protection Conference, October.
- O'Brien, C., Cherrier, C., Watson, C. and Congrave, J. (2017), '[Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Case study—Regionwide social protection mechanisms in the Sahel](#)', OPM.
- OCHA (2013), '[Mali Appel Global 2013](#)', OCHA.
- OCHA (2015a), '[Mali—3W présence opérationnelle des agences et partenaires: Qui fait quoi, où \(Décembre 2015\)](#)', OCHA.
- OCHA (2015b), '[Mali—Aperçu de l'accès humanitaire \(1 mai–31 juillet 2015\)](#)', OCHA.
- OCHA (2016), '[Plan de réponse humanitaire janvier-décembre 2017: Mali](#)', OCHA.

- ODHD and UNDP (2014), 'Situation de référence 2013 des communes d'Initiative 166 (i166)', MSAHRN and UNDP.
- OPM (2015), '[Shock-Responsive Social Protection Systems. A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection](#)', OPM.
- OPM (2016), '[DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research. Literature review](#)', OPM.
- Poole, L. (2015), '[Future Humanitarian Financing: Looking Beyond the Crisis](#)', CAFOD, FAO and World Vision International.
- REACH (2014), 'Etude des inondations au Mali 2006–2013', REACH.
- Samson, M. and Taylor, N. (2015), '[Tools and Methods Series. Concept paper no. 4. Supporting social protection systems](#)', European Commission.
- SAP, WFP, FAO, FEWS NET and Mali Food Security Cluster (2016a), 'Cadre Harmonisé d'identification des zones à risque et des populations vulnérables au sahel et en Afrique de l'Ouest (CH2). Mali. Résultats de l'analyse de la situation de l'insécurité alimentaire aiguë actuelle et projetée. Créé le 12/11/2016', SAP.
- SAP, WFP, FAO, FEWS NET and Mali Food Security Cluster (2016b), '[Rapport de synthèse. Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, Mars 2016 \(ENSAN Mali\)](#)', SAP.
- SAP, WFP, FAO, FEWS NET and Mali Food Security Cluster (2016c), '[Rapport de synthèse. Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, Septembre 2016 \(ENSAN Mali\)](#)', SAP.
- Schnitzer, P. (2016), '[How to target households in adaptive social protection systems? Relative efficiency of proxy means test and household economy analysis in Niger](#)', *World Bank Social Protection & Labour Discussion Paper no. 1612*, World Bank.
- SHA (2016), 'Rapport sur le cadre des ressources externes à moyen terme (CRMT). Analyse des décaissements 2014 et des prévisions de décaissement d'aides publiques au développement sur la période 2016–2018', Ministère de l'Economie et des Finances.
- Smith, G., Scott, Z., Luna, E. and Lone, T. (2017) 'Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Case study—Post-Haiyan Cash Transfers in the Philippines', OPM.
- Soumaré, D. (2016), 'Alliance des partenaires ECHO au Mali. Cadre Commun Transferts Sociaux. Journée d'appui à la coordination des acteurs TM au Mali, 10 février 2016'. Présentation par Handicap International.
- Steets, J. with Ruppert, L. (2017), '[White paper on cash coordination. First draft January 2017](#)', GPPI and CaLP.
- Thiam, D. (2016), 'Etat d'avancement du registre social unifié (RSU)'. Présentation à la Conférence nationale sur la protection sociale, octobre.
- UNDP (2015), '[Human Development Report 2015](#)', UNDP.
- Watson, C. (2016), '[Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Working paper 3: Shock-responsive social protection systems in the Sahel: community perspectives](#)', OPM.
- WFP (2013a), 'Budget increase no. 3 to Mali Emergency Operation 200525. Assistance for crisis-affected populations in Mali: Internally displaced people, host families and fragile communities', WFP.
- WFP (2013b), 'Emergency Operation Mali 200525', WFP.
- WFP (2014), 'Analyse intégrée du contexte Mali', World Food Programme.
- World Bank (2013), 'Document de projet d'urgence relatif à une proposition de don d'un montant de 46,3 millions de DTS (équivalent à 70 millions de \$ EU) au Gouvernement du Mali pour un projet d'urgence sur les filets sociaux (Jigisemejiri)', World Bank.
- World Bank (2015a), 'Aide mémoire Mali. Mission d'appui à la Mise en Œuvre du Projet d'Urgence sur les Filets Sociaux (Jigiséméjiri) (Don IDA H835-ML) Mission du 12 au 26 octobre 2015', World Bank.
- World Bank (2015b), 'Développement des stratégies concernant à la mise à échelle de filets sociaux: Risques et Financement', World Bank. *Annex 6 of World Bank (2015a)*.
- World Bank (2015c), '[Emergency safety nets project \(Jigiséméjiri\) \(P127328\): Implementation status & results report](#)', World Bank.
- World Bank (2015d), '[Geography of poverty in Mali](#)', World Bank.

World Bank (2015e), 'Programmatic concept note, Mali. Adaptive Social Protection for Resilience in Mali'.

World Bank (2016a), '[Emergency safety nets project \(Jigisémèjiri\) \(P127328\): Implementation status & results report](#)', World Bank.

World Bank (2016b), 'Project paper on a proposed restructuring of the safety nets project (Jigisémèjiri) to the Republic of Mali. August 11, 2016', World Bank

World Bank (2016c), 'Suivi du Financement des Cantines Scolaires au Mali', World Bank.

World Bank (2016d), 'Termes de référence. Etude comparative des différentes méthodes de ciblage utilisées dans le cercle de Gao, au Mali, 2016', World Bank.

World Bank and DFID (2015a), 'Sahel Adaptive Social Protection Program. Addressing the challenges of climate change and disaster risk for the poor and vulnerable', World Bank and DFID.

Annex B Méthode de recherche

B.1 Approche de la recherche

La recherche globale combine des données quantitatives et qualitatives recueillies grâce à une recherche documentaire (analyse documentaire et entrevues) et six études de cas nationales, trois approfondies et trois plus superficielles (étude de documents, consultations avec des informateurs clés et intervenants). Les études de cas approfondies fournissent des informations détaillées recueillies au cours d'au moins trois périodes de recherche dans le pays, accompagnées de consultations régulières et d'interactions avec les parties prenantes clés entre les missions. Les études de cas plus superficielles analysent des informations pertinentes aux principales questions de recherche, mais pendant une seule période de recherche dans le pays, et se concentrent sur des aspects spécifiques particulièrement intéressants à examiner (tels qu'un système GRC efficace, une expérience réussie d'adossement ou de multiples initiatives régionales visant à fournir des réponses efficaces aux crises). La recherche comporte trois composantes principales : normative, diagnostique et explicative :

1. **Normative** : cette composante a permis de clarifier la terminologie et les concepts clés, ce qui a permis d'assurer la cohérence au sein du projet, par exemple sur les objectifs de la protection sociale et les principaux facteurs et contraintes identifiés par la documentation. Certains de ces éléments ont été complétés lors de l'analyse documentaire et des consultations de la phase de lancement. L'objectif était d'identifier ce qui peut être considéré comme une politique et un système de protection sociale réactives aux crises, leurs propriétés et les liens avec les interventions humanitaires.
2. **Diagnostique** : Cette composante a cartographié les politiques et les systèmes de protection sociale et a pris en compte leur degré de réactivité (réel et potentiel) dans le contexte de crises différentes. Elle a également fourni une analyse descriptive des processus plus généraux qui influent sur cette efficacité, tels que les considérations politiques, le processus budgétaire et le cadre législatif.
3. **Explicative** : cette composante a répondu à la question « pourquoi » ? Elle a étudié les facteurs sous-jacents aux modèles et aux résultats mis en évidence au stade du diagnostic. Son objectif était de fournir des informations sur les raisons pour lesquelles les politiques et les systèmes ont évolué et se sont déroulés comme indiqué. Les facteurs pris en compte incluent : la conception et la mise en œuvre des politiques, la capacité administrative / opérationnelle, les variables de l'économie politique et les sources et mécanismes de financement. L'analyse a été appliquée à la fois aux politiques et systèmes de protection sociale et à la coordination ou l'intégration (et / ou l'absence de coordination) entre la protection sociale et la réponse à la crise humanitaire.

B.2 Outils analytiques

Répondre aux questions de recherche nécessitait l'application d'un large éventail d'outils analytiques couvrant différents thèmes et poursuivant des objectifs différents. Il s'agit des outils suivants :

4. **Cartographie et analyse des parties prenantes, des relations de pouvoir et de la gouvernance** : Cet ensemble d'outils analyse les personnes et les organisations qui sont - ou pourraient être - impliquées dans la contribution à un système de protection sociale réactive aux crises ; leurs mandats, intérêts et influences, la façon dont ils s'organisent et leurs capacités. Il comprend l'analyse des parties prenantes, l'analyse institutionnelle et les évaluations des capacités organisationnelles.

5. **Vulnérabilité / analyse de la pauvreté** : Il s'agissait de créer un « profil de risque et de vulnérabilité » pour chaque pays ou région, en s'appuyant sur des données quantitatives et qualitatives secondaires provenant d'une série de sources fiables.
6. **Cartographie et analyse des politiques et des systèmes de protection sociale, d'aide humanitaire et de gestion numérique des droits** : Il s'agissait d'examiner et de mettre à jour les cartographies existantes et de collecter des informations relatives à la conception des politiques et systèmes pertinents et aux caractéristiques de la mise en œuvre des politiques. Après les exercices de cartographie, une analyse des politiques a été menée pour examiner les facteurs explicatifs.
7. **Analyse budgétaire / financière** : Il s'agissait d'un examen de l'environnement macroéconomique et des perspectives à moyen terme des principaux indicateurs économiques ; examen des processus budgétaires et des règles d'allocation des budgets, de leur utilisation et de leur réaffectation au sein et entre les secteurs ou entités administratives ; analyse des sources et des niveaux de dépenses alloués à la protection sociale, à la gestion des risques de catastrophes, à la réponse humanitaire et, le cas échéant, au changement climatique ; et l'analyse financière de programmes spécifiques de protection sociale, de RRC / GRC ou d'intervention humanitaire.

Notre approche a veillé aux problèmes de conflit et de fragilité et à leur impact sur le développement et la mise en œuvre de politiques et de systèmes capables de répondre aux crises. Cela a été lié aux questions explorées dans les outils analytiques tels que l'analyse de la vulnérabilité et l'analyse financière, car les conflits et la fragilité peuvent avoir une incidence sur des sujets tels que l'évaluation et l'atténuation des risques et les cycles de financement.

B.3 Aperçu des consultations auprès des intervenants

L'étude de cas au Mali a évolué un peu différemment des autres études approfondies, en partie parce que les conditions de sécurité n'ont pas permis à l'équipe d'effectuer des visites sur le terrain en dehors de la capitale et en partie parce qu'il y a énormément d'éléments utiles à la recherche. Par conséquent, plutôt que de sélectionner un programme pour l'étude de cas, l'équipe a identifié quatre programmes qui fournissent des exemples des différents types de mécanismes de réaction aux crises (tels qu'établis dans le cadre conceptuel), entre différentes catégories de protection sociale.

L'équipe a assisté à la conférence nationale sur la protection sociale du Mali en octobre 2015, afin de présenter la recherche aux parties prenantes et définir sa portée. Des recherches primaires ont ensuite été menées lors de trois visites dans la capitale, Bamako, entre avril et octobre 2016 (Tableau 55). Notre expert national, Naffet Keïta, a également effectué des recherches supplémentaires en dehors de ces dates. L'équipe n'a pas pu se rendre dans les régions en raison du conflit en cours. Cependant, nos entretiens à Bamako ont inclus des discussions avec les responsables de la mise en œuvre du programme - y compris de l'UNICEF et d'Oxfam - qui avaient récemment voyagé sur le terrain et qui ont partagé leurs idées.

Tableau 55 Entretiens menés

Type	Organisation
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> MSAHRN (y compris DNPSES et DNDS) (4 entretiens) Agence Nationale d'Assistance Médicale (ANAM) Fonds National de Solidarité CSA (dont SAP) (3 entretiens) MSPC (y compris DGPC) (2 entretiens) Ministère de l'Éducation Cellule Technique du Cadre Stratégique de Lutte Contre La Pauvreté (CT/CSLP)
Partenaires de développement multilatéraux	<ul style="list-style-type: none"> DEVCO ECHO (2 entretiens) FAO IOM Mali OCHA UNICEF PAM Banque mondiale (2 entretiens) Jigisemejiri (2 entretiens)
Partenaires de développement bilatéraux	<ul style="list-style-type: none"> DFID USAID
ONG	<ul style="list-style-type: none"> FEWS NET Handicap International Mali Solidarités International Oxfam (2 entretiens)

Source : OPM.

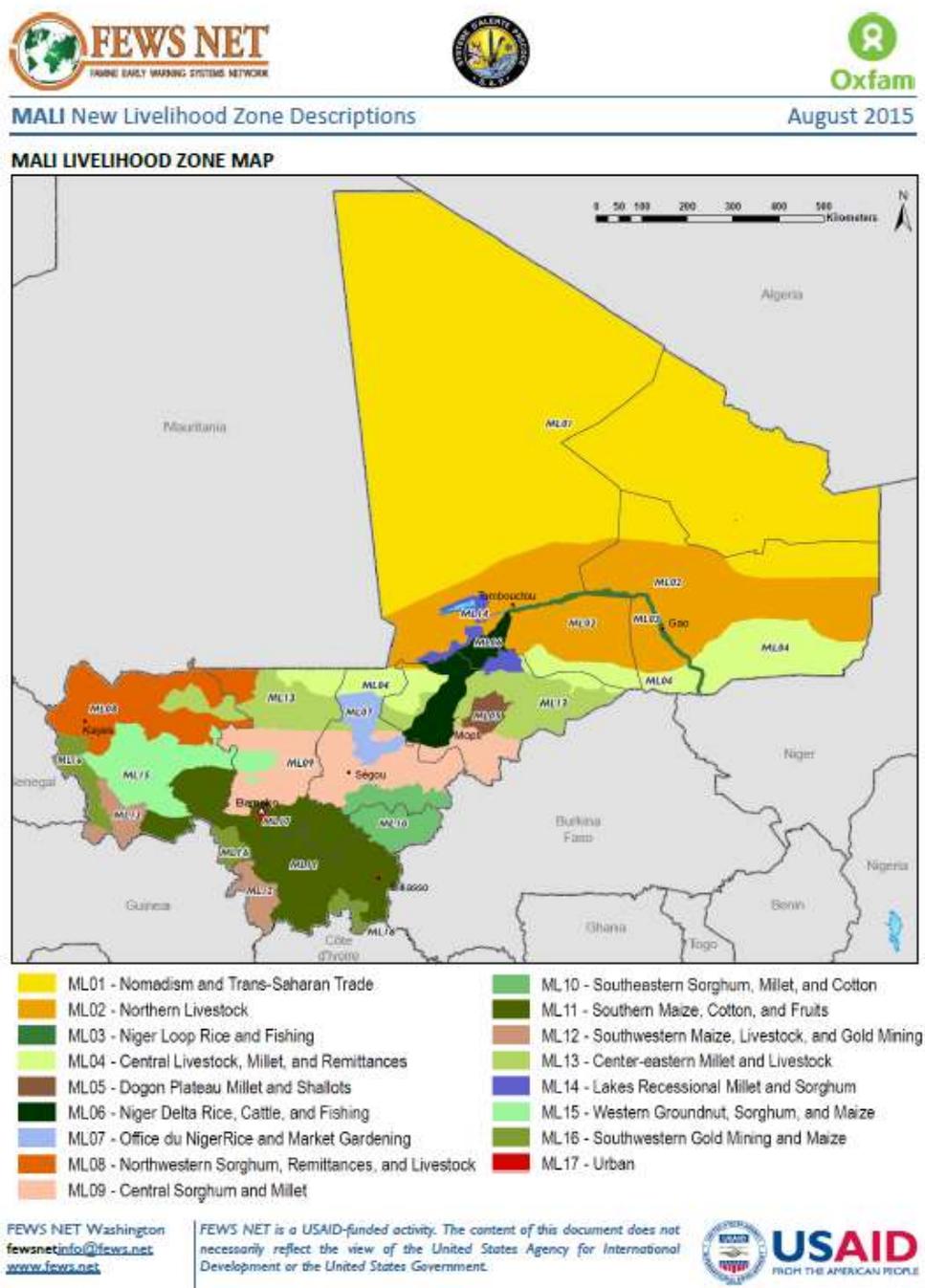
Notre objectif était de couvrir les parties prenantes au sein du gouvernement, ainsi que les principaux donateurs et ONG internationaux impliqués dans des programmes qui pourraient être considérés comme une protection sociale ou une réponse humanitaire. Pendant le travail sur le terrain, nous avons organisé non moins de 35 entretiens individuels ou en groupe avec un peu plus de 60 informateurs clés provenant d'un éventail d'organismes gouvernementaux, de partenaires de développement multilatéraux et bilatéraux et d'organisations non gouvernementales (ONG). Les acteurs de la protection sociale, de l'humanitaire, de la GRC et de la sécurité alimentaire ont été inclus. Les informations provenant des répondants et les données secondaires provenant de sources documentaires ont été triangulées les unes avec les autres. Les données qualitatives ont été saisies dans un modèle standard afin de faciliter l'analyse et la comparaison entre les pays.

Annex C Informations complémentaires - moyens de subsistance et sécurité alimentaire

C.1 Zones de moyens de subsistance

Les zones de moyens de subsistance au Mali sont diverses et déterminées principalement par les régimes de précipitations. La carte des zones a été révisée en décembre 2014, lorsque 17 zones ont été identifiées (Graphique 77). Les zones ont été définies en utilisant le cadre analytique de la HEA qui identifie les zones géographiques où les ménages ont tendance à satisfaire leurs besoins fondamentaux en nourriture et en revenus de la même manière.

Graphique 77 Zones de moyens de subsistance



Source : FEWS NET (2014).

C.2 Niveaux prévisionnels d'insécurité alimentaire, 2017

Tableau 66 Population par niveau d'insécurité alimentaire prévisionnel, Juin/Août 2017 (en milliers)

Région	Population	Phase d'insécurité alimentaire (classification du Cadre Harmonisé)					Total Phase 3 – 5
		Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	
Kayes	2 517	2 108	385	25	0	0	25
Koulikoro	3 058	2 315	661	60	0	0	60
Sikasso	3 337	2 815	486	36	0	0	36
Ségou	2 952	2 465	456	31	0	0	31
Mopti	2 571	2 117	367	86	0	0	86
Tombouctou	852	601	164	78	9	0	87
Gao	685	441	173	72	0	0	72
Kidal	86	66	14	6	0	0	6
Bamako	2 285	1 865	329	91	0	0	91
Total	18 343	14 792	3 034	486	9	0	495

Source : SAP et FEWS NET (2016a). Remarque : Phase 1 = Minimal. Phase 2 = en péril. Phase 3 = crise. Phase 4 = urgence. Phase 5 = Famine. Le nombre de ménages considérés comme ayant besoin d'une aide alimentaire est la somme exprimée dans les Phases 3 à 5.



Oxford Policy Management

Registered in England: 3122495
Oxford Policy Management Limited, Level 3 Clarendon House, 52 Cornmarket Street, Oxford, OX1 3HJ. www.opml.co.uk

In association with:

