

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES



Mali: Mise en place d'une protection sociale efficace pour les zones touchées par le conflit chocs

APERÇU DE L'ÉTUDE

Un mécanisme d'assistance technique financé par ECHO, géré par le Programme alimentaire mondial (PAM), visait à étudier comment renforcer les systèmes de protection sociale dans les situations de déplacement forcé ou de fragilité, en vue de contribuer à l'agenda mondial d'apprentissage sur le moment et la manière dont ils peuvent être utilisés pour répondre aux besoins humanitaires d'une manière plus rentable, efficace et prévisible.

Une assistance technique à court terme a été fournie pour améliorer la conception ou la mise en œuvre des programmes dans neuf pays confrontés à des crises prolongées.¹ Chaque mission abordait un thème prioritaire identifié collectivement par les partenaires humanitaires et de développement, complétant et catalysant les efforts déployés par les gouvernements nationaux et leurs partenaires, l'objectif étant d'améliorer le bien-être des populations chroniquement pauvres ou vulnérables, celles affectées par des crises, celles vivant dans des situations de

conflit ou des réfugiés. Les missions étaient axées sur les liens entre l'action humanitaire et la protection sociale : il s'agissait notamment de recenser les bonnes pratiques et de formuler des recommandations pour améliorer la coordination institutionnelle, le transfert de connaissances, et des vecteurs tels que les systèmes d'information ou les mécanismes de paiement. Les projets étaient conçus et gérés au sein des pays par un mécanisme de partenariat entre les représentants du PAM, de la FAO, d'ECHO, de l'UNICEF, du DFID et de la Banque mondiale, en consultation avec le gouvernement et d'autres organismes en fonction du contexte du pays. Un partenaire a servi de chef de file dans chaque pays.

La présente note d'information résume l'assistance technique au Mali. Nous avons élaboré un cadre pour soutenir la fourniture d'une protection sociale (transferts ou services de base) dans les régions du pays où la présence et les capacités du gouvernement central sont limitées en raison du conflit ou de l'insécurité. Le cadre dresse la carte et

¹ Les neuf pays sont l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iraq, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Niger, l'Ouganda et la Somalie.

s'appuie sur les approches existantes employées par les acteurs humanitaires et de la société civile, qui sont acceptées par les communautés. Elle élabore des lignes directrices pratiques à l'intention des responsables de la mise en œuvre afin de renforcer, d'harmoniser et de normaliser la cohérence et la qualité de ces différents services, en comblant les lacunes tout en alignant la prestation de services sur les politiques et stratégies nationales. Il met particulièrement l'accent sur le renforcement des capacités des services techniques locaux de l'État (là où ils sont présents) pour favoriser une appropriation progressive des approches à l'avenir. Il complète les recherches antérieures sur le potentiel de protection sociale sensible aux chocs au Mali, qui étaient axées sur les besoins découlant de la vulnérabilité climatique et sur l'analyse prioritaire des transferts sociaux.

CONTEXTE DU PAYS

Depuis le coup d'État de 2012, la capacité du Gouvernement malien à fournir des services essentiels à la population a été considérablement limitée ou réduite dans une grande partie du pays. Les zones couvertes par l'accord de paix sont sous le contrôle d'autorités intérimaires ayant une expérience limitée de la fourniture de services essentiels. Dans d'autres régions contrôlées par des groupes extrémistes ou où les fonctionnaires et les forces de l'ordre ont été la cible de violences, le contrôle et l'accès du gouvernement aux services publics sont très limités.

Dans ce contexte politique complexe, le gouvernement est néanmoins déterminé à étendre le système de protection sociale à tout le pays, y compris dans les zones de conflit. Il s'agit notamment d'accorder une attention particulière à l'aide non contributive, notamment aux transferts sociaux aux ménages et à l'accès aux services sociaux de base. Dans les zones de conflit, cela inclut l'exemption des frais de santé.

Les engagements en matière de protection sociale sont inclus dans les politiques nationales et les documents de planification.² La Stratégie Spécifique de Développement des Régions du Nord du Mali (SSD/RN) 2017 présente l'extension des services de santé avec des exemptions ciblées des frais de santé et des transferts de fonds, comme les principales priorités.

Les acteurs humanitaires aident le gouvernement à fournir l'assistance nécessaire aux populations vulnérables dans ces zones, bien que le degré d'alignement sur les objectifs nationaux varie. Dans ce contexte, l'élaboration d'une stratégie visant à guider tous les acteurs dans la fourniture de services essentiels pourrait contribuer de manière significative à la stabilisation et à la réduction du risque de conflit et jeter les bases d'un futur système de protection sociale dans les zones de conflit.

MÉTHODE DE RECHERCHE

Cette mission a été conduite par le PAM Mali. Le PAM a demandé des informations en retour sur le mandat et la note conceptuelle par l'intermédiaire du groupe de coordination multipartite sur la protection sociale, composé d'organismes internationaux, d'ONG internationales, du Ministère de la solidarité et de donateurs humanitaires. Cet engagement a permis de s'assurer que les références du mandat au contexte politique dans le nord et le centre du Mali étaient formulées d'une manière qui était acceptable pour le gouvernement.

Les travaux ont été dirigés par un consultant indépendant, appuyé par un expert national. Les travaux ont consisté en l'identification des secteurs et programmes de protection sociale prioritaires pour lesquels les directives sont nécessaires afin d'assurer l'accès aux services essentiels, tout en assurant la cohérence avec les stratégies et politiques gouvernementales pertinentes. Suite à l'examen des données secondaires sur la protection sociale non contributive et l'assistance humanitaire au Mali, les activités de collecte de données primaires comprenaient des entretiens avec des informateurs clés du gouvernement, de la communauté humanitaire et d'autres acteurs de la société civile³, et les travaux de terrain dans trois villages du nord-est, du nord-ouest et du centre du Mali⁴. Un atelier national de consultation a permis de partager les résultats préliminaires concernant les défis, les bonnes pratiques et les recommandations, en présence d'intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux⁵.

2 Y compris le Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable au Mali (CREDD 2016-2018), la Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) 2016, l'Alliance Mondiale pour la Résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest (AGIR), la Politique Nationale pour l'Action Humanitaire (PNAH) et la Politique Nationale de Sécurité alimentaire et nutritionnelle (POLNSAN).

3 Y compris des intervenants dans le gouvernement (Ministère de la Solidarité et de l'Action Humanitaire – Direction Nationale de la Protection Sociale et Économie Solidaire, Direction Nationale de la Santé – Division Nutrition, Commissariat à la Sécurité Alimentaire, Système d'Alerte Précoce, Centre National des Cantines Scolaires (CNCS), Jigisèmèjiri) ; des bailleurs de fonds (ECHO, UE, USAID), des organismes des Nations Unies (PAM, FAO, UNICEF, OCHA), des représentants des instances de coordination (Groupe de travail spécial sur la protection sociale, Cash working group [CWG], Cluster leads for Nutrition/ Santé and food security, ICC, Cadre commun santé (CCS), Consortium ARC, Rapid Response Mechanism), les ONGI (IRC, ACF, PUI, Solidarités, OXFAM, Save the Children), et des institutions de recherche (IRD, MISELI).

4 District d'Ansongo (région de Gao) près de la frontière nigérienne ; Goundam (région de Tombouctou) et Tenenkou (région de Mopti).

5 Dont 12 représentants des gouvernements, 8 représentants des donateurs et des Nations Unies, 7 représentants des consortiums et des organes de coordination, 10 représentants des ONGI et des instituts de recherche.

RÉSULTATS

La programmation dans les zones du Mali touchées par le conflit est complexe et difficile, avec des problèmes tels que la méfiance locale à l'égard du gouvernement central, le risque de politisation du ciblage, la supervision limitée, les problèmes de capacité des exécutants locaux, la médiation des conflits et la négociation avec les intermédiaires, et les préoccupations concernant la sécurité et la protection des données des bénéficiaires. Néanmoins, l'étude a identifié des possibilités de développer des services de protection sociale plus cohérents, systématiques et inclusifs grâce à la collaboration entre l'État, la société civile et les acteurs humanitaires, en s'appuyant sur les initiatives existantes et en s'alignant sur la politique gouvernementale. Il y a aussi inévitablement des facteurs qui entravent de telles collaborations et qui sont également explorés.

La stratégie d'accès aux services de base du gouvernement peut être adaptée efficacement pour le Nord et le Centre, si les lacunes en matière de capacité peuvent être comblées:

Les acteurs humanitaires aident déjà le gouvernement à planifier et à mettre en œuvre une stratégie nationale visant à améliorer l'accès des populations vulnérables aux services de base dans le nord et le centre, en raison des contraintes budgétaires et de la présence limitée du gouvernement dans ces zones. De nombreuses pratiques issues des efforts des acteurs humanitaires et de la société civile s'avèrent efficaces pour lever les obstacles géographiques et financiers auxquels se heurtent les populations vulnérables, notamment les cliniques mobiles, la prise en charge intégrée des maladies de l'enfant et la création d'agents sanitaires communautaires.

Ces approches testées et éprouvées fournissent une base solide pour la prestation de services dans le Nord et au centre, à condition qu'un cadre institutionnel puisse être établi pour améliorer la gouvernance de ces initiatives parallèles. L'expérience des Nations Unies et des ONG devrait éclairer l'élaboration de « normes institutionnelles », afin de fournir un cadre permettant une programmation de qualité et une plus grande harmonisation des activités entre les acteurs. Cette approche devrait intégrer les normes humanitaires afin de promouvoir le transfert de connaissances des acteurs humanitaires à la politique nationale de développement et veiller à ce que les stratégies de fourniture de services soient adaptées au contexte. Compte tenu de l'objectif du gouvernement d'accroître la couverture du régime national d'assistance médicale RAMEM, des possibilités spécifiques sont identifiées pour adapter ce service afin de le rendre plus approprié pour le Nord et le Centre. Il s'agit notamment de modifier les critères de preuve d'éligibilité afin de réduire les obstacles à l'accès pour ceux qui n'ont pas de carte d'identité officielle, et de

coordonner géographiquement l'expansion du RAMEM avec d'autres programmes de transferts sociaux.

Les acteurs humanitaires peuvent apporter une valeur ajoutée et une expertise importantes à l'exécution des stratégies de développement dans les zones de conflit:

Le mandat des acteurs humanitaires de créer un espace humanitaire et de répondre aux besoins des populations touchées dans les zones difficiles d'accès signifie qu'ils ont développé de bonnes pratiques pour surmonter les difficultés d'accès dans le nord et le centre, qui peuvent être également appliquées aux programmes de protection sociale. Cela comprend:

- Évaluations et analyses complémentaires pour mieux comprendre la dynamique du pouvoir local, la dynamique du marché, les capacités et les ressources, et pour procéder à une identification préalable et atténuer les risques éventuels de protection pendant la mise en œuvre.
- Approches visant à améliorer l'inclusion tout au long du cycle du programme, y compris les évaluations participatives, la décentralisation des activités de partage de l'information au niveau de la commune, du village et du clan, la vérification de toutes les propositions de sites faites par les autorités locales pour assurer l'accès des populations marginalisées, et la participation des chefs traditionnels et des comités communautaires gérant les services sociaux.
- Triangulation de l'information recueillie, au moyen de stratégies comme la diversification des sources d'information, l'observation directe sur le terrain, l'utilisation de logiciels géospatiaux, les consultations avec différents groupes de population et un processus en deux étapes pour cibler l'aide qui combine les données socioéconomiques des ménages et les voix des collectivités.

La coordination est essentielle, mais la nature et l'étendue de la coordination devraient varier: Si les acteurs humanitaires et de la société civile peuvent jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre dans le nord, le gouvernement est responsable de la prestation des services de protection sociale dans le pays et doit être impliqué dans la fourniture des services dont il est responsable. Les mécanismes de coordination entre le gouvernement et les acteurs humanitaires et de la société civile doivent être mieux et plus systématiquement définis, aux niveaux régional et local. Ces mécanismes devraient tenir compte de la diversité des contextes de sécurité dans les différentes parties du centre et du nord, afin d'assurer le niveau approprié d'engagement de l'État. Dans tous les domaines, cela devrait inclure au minimum des instances et des processus de partage régulier d'informations avec les autorités administratives et les services techniques sur les actions prévues et en cours. Dès que les conditions le

permettront, ces autorités devraient être activement et systématiquement engagées dans un partenariat, afin de renforcer progressivement leurs capacités techniques.

Les mécanismes visant à améliorer la reddition de comptes aux populations touchées présentent de nombreux avantages, mais ils doivent être adaptés au contexte: L'amélioration de la sensibilisation de la population aux critères d'éligibilité à la protection sociale et la possibilité pour les communautés de fournir des informations en retour sur la conception et la mise en œuvre des programmes peuvent aider les populations à mieux faire valoir leurs droits, réduire la confusion et les tensions communautaires, renforcer la satisfaction vis-à-vis des services reçus et accroître la légitimité perçue des fournisseurs de services. L'étude a identifié plusieurs obstacles qui limitent l'efficacité des mécanismes de rétroaction 'traditionnels' utilisés jusqu'à présent, tels que l'analphabétisme des communautés, l'emplacement des boîtes de plaintes, la crainte de représailles (comme le retrait de l'aide ou la réduction de l'accès à une aide informelle) et les obstacles culturels aux «plaintes».

La couverture de la technologie numérique offre la possibilité d'améliorer l'accès pour les populations dispersées et de fournir des canaux qui garantissent mieux l'anonymat et la sécurité, par exemple grâce à des lignes d'assistance téléphonique sans frais. L'une des meilleures pratiques identifiées consistait à assurer un accès suffisant à l'information, en combinant un éventail de canaux médiatiques adaptés au contexte, tels que les griots et les crieurs publics, les stations de radio locales et les OSC/ONG.

RECOMMANDATIONS

L'étude recommande diverses actions conjointes pour les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, afin de développer le cadre institutionnel pour une prestation de services mieux coordonnée et de meilleure qualité dans les zones de conflit alignées sur les priorités nationales, et de répondre plus efficacement aux besoins des populations pauvres et vulnérables:

- Élaborer des règles et des normes nationales pour les transferts sociaux, alignées sur les politiques sectorielles en matière de santé et d'éducation et assurer la complémentarité entre les instruments et les approches utilisés par les différents acteurs.
- Intégrer les mécanismes de protection et de responsabilisation dans l'ensemble du plan national de protection sociale afin d'atténuer les risques pour les bénéficiaires participant aux régimes de protection sociale.
- Renforcer les mécanismes de responsabilité à différents niveaux, en assurant une plus grande implication des autorités et des acteurs décentralisés

afin d'accroître la responsabilité envers les populations.

- Renforcer la dynamique de collaboration de la communauté humanitaire et du service public par un engagement autour de l'objectif commun de fournir une assistance immédiate de qualité aux plus vulnérables. Investir également dans l'information de la population et assurer sa participation à toutes les étapes du cycle, à travers un processus participatif qui se connecte au niveau local.
- Tirer parti des forums et plateformes de coordination existants pour rassembler les différents acteurs et permettre la consultation, au lieu de créer de nouvelles plateformes et de nouveaux groupes.
- Élargir les stratégies de sensibilisation éprouvées et établir un dialogue au niveau national sur l'adaptation des normes nationales aux contextes instables et aux populations nomades.
- Encourager le partage des connaissances, en particulier la diffusion des enseignements tirés des approches novatrices en matière de fourniture de services de base dans les zones de conflit.
- Promouvoir la collaboration entre les parties prenantes sur le ciblage et l'évaluation des besoins et améliorer le partage de l'information, tout en sensibilisant davantage la population aux méthodes de ciblage et à leurs droits.
- Poursuivre l'harmonisation des approches entre les partenaires aux niveaux national et infranational, ainsi que les approches de partenariat et de communication entre les différentes plateformes au Mali.
- Poursuivre les discussions et s'accorder sur l'importance des approches multisectorielles, y compris l'éducation et l'alimentation scolaire.

PROCHAINES ÉTAPES

Cette assistance technique était très pertinente dans ce contexte. Les résultats ont été bien accueillis par les parties prenantes humanitaires au sein et à l'extérieur du gouvernement. Ils ont notamment été abordés lors du forum sur la protection sociale en novembre 2018. La prochaine étape consiste à travailler avec le Gouvernement pour engager le dialogue avec l'ensemble des partenaires de développement, élaborer et approuver une feuille de route fondée sur ces conclusions, afin de coordonner les efforts conjoints pour améliorer l'offre de protection sociale dans le nord et le centre du Mali.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

L'expérience a permis de tirer des enseignements pour les acteurs qui cherchent à mettre en place et à renforcer les services de protection sociale dans les zones touchées par le conflit :

- Les zones de conflit ne sont pas homogènes et les relations politiques, la dynamique communautaire, la légitimité des acteurs étatiques et non étatiques et les systèmes de gouvernance varient d'un endroit à l'autre. Les efforts visant à mettre en place ou à renforcer l'offre de protection sociale doivent tenir compte de cette variation, afin de s'assurer que les approches proposées sont appropriées. Dans le contexte indiqué, l'alignement sur les politiques et les systèmes gouvernementaux est utile pour assurer l'appropriation et la durabilité futures, mais dans d'autres contextes, il pourrait constituer un
- risque pour le succès ou la sécurité du programme. Les directives et les procédures devraient définir clairement la nature, les niveaux et l'étendue de l'engagement conjoint ou de la coopération entre les parties prenantes, et les modifier au besoin pour tenir compte de la dynamique des différents endroits.
- Toute approche pluri-institutionnelle et multisectorielle devrait impliquer activement les groupes de la société civile, l'ONU et les autres acteurs concernés et les associer dès le départ pour servir de porte d'entrée aux communautés touchées par le conflit. Ce sont souvent les fournisseurs de services de fait. Dans les contextes où les organismes internationaux ne sont pas toujours perçus comme neutres, cela peut améliorer les relations avec les communautés et renforcer la confiance et la tolérance de toute autorité locale en place pour améliorer l'accès.

Remerciements

Cette consultation d'assistance technique a été dirigée par Sigrid Kuehlke, consultant indépendant. Cette étude de cas a été rédigée par Gabrielle Smith, consultante indépendante. Le PAM tient à saluer les efforts du PAM Mali et de ses partenaires qui ont appuyé cette initiative : William Nall et Ibrahima Diop (PAM), Antoine Esclatine (ECHO), Ali Toure (FAO), Thiecoura Sidibe (UNICEF), and Kalilou Sylla (Banque mondiale). Le PAM remercie également les membres du SPIAC-B (Banque mondiale, DFID, ECHO, UNICEF, PAM, FAO) qui ont joué le rôle de Groupe consultatif technique du Mécanisme d'assistance technique au niveau mondial.