

Les filets sociaux de sécurité alimentaire au Mali

La crise sécuritaire de 2012 au Mali a eu l'effet d'un électrochoc sur l'ensemble de la région et sur la communauté internationale. Elle a touché environ 3 millions de personnes et provoqué 400 000 déplacés. On prenait brutalement conscience de la fragilité de l'équilibre économique et social au Sahel et de la nécessité impérieuse de consolider les systèmes de protection des populations contre la faim, l'extrême pauvreté et la criminalité. Le Mali est en outre particulièrement touché par le dérèglement du climat. Les sécheresses et inondations sont de plus en plus fréquentes et affectent des millions de personnes. Si bien que la frontière entre les situations de crise (ou d'urgence) et situations de routine tend à s'estomper : la crise tend à devenir permanente. On considère aujourd'hui que 3 à 5 millions de personnes en moyenne sur les 18 millions que compte le pays souffrent d'insécurité alimentaire chaque année, soit près d'un quart de la population. La faim menace directement la survie de 400 000 individus en moyenne par an. La pauvreté touche environ une personne sur deux.

1. LE CADRE INSTITUTIONNEL

a. Le dispositif national en charge de la sécurité alimentaire

Le Mali, comme ses pays voisins, a mis en place depuis longtemps des mécanismes pour faire face à des situations soudaines où la nourriture viendrait à manquer massivement. Ces mécanismes datent principalement des terribles sécheresses qui ont touché la bande sahélienne dans les années 70 et 80. Au départ, ils étaient rattachés au ministère de l'agriculture. Puis, compte tenu de leur caractère stratégique, un Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) a été créé en 2004 et est actuellement rattaché à la présidence de la République. Ces mécanismes s'articulent aux nombreuses ONG humanitaires qui sont implantées dans ces régions et dont le mandat est d'intervenir rapidement en cas de risque de famine. L'Etat dispose d'une diversité d'instruments: distribution alimentaire, ventes à prix modéré, subventions et don de matériel, fermeture des frontières... Des actions de distribution d'espèces (*Cash Transfert*) sont apparues depuis quelques années mais à une échelle généralement réduite et ont été surtout le fait d'ONG.

Le mandat du CSA est de prévoir et de coordonner des plans de réponse aux crises alimentaires qui pourraient survenir, à travers trois instruments principaux :

i) des stocks nationaux de nourriture, ii) un système d'alerte précoce (SAP) et iii) un système d'information sur les prix. Le CSA dispose de relais dans certaines localités, qui s'organisent principalement autour du SAP. Chaque année le CSA met à jour un Plan national de réponse aux crises (PNR) en coordination avec les acteurs humanitaires, qui touche notamment à la reconstitution des stocks, à la distribution de nourriture ou d'aliment bétail, à des actions pour renforcer la résilience. Le ciblage des actions du PNR découle à la fois du travail du cadre harmonisé et de méthodes de ciblage communautaire. Si le CSA est aujourd'hui une institution expérimentée, l'efficacité des interventions demeure un défi constant.

Le Dispositif national en charge de la sécurité alimentaire (DNSA) est en cours de réforme, dans le cadre de l'actualisation de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette réforme prend en compte la nécessité d'une articulation plus grande avec les systèmes de protection sociale.

b. Le dispositif national en charge de la protection sociale

Les premières déclarations politiques relatives à la protection sociale au Mali datent du début des années

2000, et furent parmi les premières de la région. Il s'agit d'un droit reconnu dans la Constitution. Depuis, de nombreuses initiatives ont été mises en place dans le but de garantir à un nombre croissant de personnes vulnérables un « socle de protection sociale » tel que recommandé par la communauté internationale. Une nouvelle politique de protection sociale a été adoptée en 2016 et est placée sous l'autorité du Ministère de la Solidarité et des Actions humanitaires (MSAH), qui dispose de services techniques déconcentrés dans les localités.

Il devient de plus en plus difficile de distinguer les situations routinières des situations de crise ou d'urgence, tant l'insécurité alimentaire s'ancre dans la réalité des Maliens au quotidien. Par conséquent il existe une volonté politique de rapprocher le dispositif de protection sociale du dispositif de réponse aux crises. Il s'agirait de mettre en place une couverture sociale « adaptative », c'est à dire constante pour les populations chroniquement dans le besoin et capable

de s'étendre en cas de crise soudaine touchant une frange plus grande de la population, et de se réduire en cas de sortie de crise. Cela peut se faire et se fait déjà dans plusieurs programmes au Mali, à travers différentes modalités : expansion verticale et horizontale, adossement, alignement et recentrage (voir encadré ci-dessous). L'ambition des nouvelles politiques de protection sociale est de rendre les filets sociaux plus prévisibles, plus réactifs aux crises et davantage intégrés aux politiques nationales.

L'histoire de la mise en place des premiers filets sociaux, conçus prioritairement des outils de réponse aux crises alimentaires, et la forte présence d'acteurs humanitaires sur le terrain à cause de l'insécurité au Nord du Mali, expliquent un certain tiraillement existant aujourd'hui entre les acteurs de la protection sociale et ceux de la sécurité alimentaire. De multiples organes de coordination et de discussion ont été cependant mis en place pour faire converger les pratiques et les visions.

Modalités d'adaptation des systèmes de protection sociale aux chocs conjoncturels : De quoi s'agit-il ?

En cas de crise, l'*expansion verticale* d'un dispositif de protection sociale se rapporte à l'augmentation de la valeur ou de la durée des aides pour les bénéficiaires, alors que l'*expansion horizontale* traduit l'intégration de nouveaux bénéficiaires. L'*adossement* fait référence à l'utilisation du cadre administratif d'un programme de protection sociale pour la distribution d'aides complémentaires. L'*alignement*, consiste à mettre en place un système humanitaire parallèle et articulé au programme de protection sociale existant. Enfin, le *recentrage* consiste à renforcer l'aide sur les groupes les plus vulnérables au détriment des bénéficiaires les moins touchés.

Source : Adapté de *Oxford Policy Management Ltd*, 2016.

2. LES PRINCIPALES EXPÉRIENCES DE FILETS SOCIAUX

Si les premières initiatives politiques en lien avec la protection sociale au Mali remontent à 2002, il a fallu attendre les années 2010 pour voir démarrer effectivement la mise en œuvre des filets sociaux prédictifs dans le pays. Un premier projet pilote mis en œuvre par Oxfam GB et *Save the Children*, a été lancé en 2010 à une échelle réduite. À partir de 2013, des programmes de plus grande envergure ont commen-

cé à voir le jour avec l'appui des organisations internationales (Banque mondiale, UNICEF, PAM, UE, ECHO) et des agences humanitaires (Oxfam, Action contre la faim, etc.). Dans la sphère actuelle des interventions en matière de filets sociaux au Mali, le tableau ci-après présente quelques acteurs majeurs que l'on y rencontre et les formes d'interventions développées.

Aperçu de quelques initiatives de filets sociaux développées au Mali

Institutions porteuses	Interventions
État	DNSA/CSA • Plan de réponse annuel • Transferts monétaires + assistance alimentaire (pilote CSA)
	DRDS Mopti (Direction régionale du développement social) • Transferts monétaires
FAO	Transferts productifs (<i>Cash +</i>) Transferts monétaires + actifs productifs (animaux/semences) + encadrement technique
Banque mondiale	Filets sociaux – Jigisemejiri • Transferts monétaires + mesures accompagnement et paquet nutritionnel préventif
ECHO	Cadre commun sur les filets sociaux saisonniers (ONG) • Transferts monétaires ou coupons • Assistance alimentaire (vivres et prévention malnutrition) 2e phase ciblée nutrition
PAM	Paquet d'activités intégrées en soudure : • <i>Cash for Asset</i> • <i>Cash Transfer</i> • Distribution de vivres • Cantines scolaires

Il en ressort que les interventions en matière de filets sociaux au Mali se rapportent principalement aux transferts monétaires, à l'assistance alimentaire (distributions de vivres, distribution de compléments nutritionnels...), aux cantines scolaires etc. Ces différentes formes d'interventions qui étaient déployées généralement après l'occurrence d'une crise (filets sociaux réactifs) cherchent de plus en plus à se montrer préventives, c'est à dire à s'ancrent dans une durée plus longue et annoncée à l'avance. Le programme Jigisemejiri et le cadre commun constituent deux expériences majeures.

- *Le programme Jigisemejiri* : Depuis 2013, un programme inédit de transferts inconditionnels appelé Jigisemejiri a été mis en place avec l'appui de la

Banque mondiale. Il entre dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et non de réponse aux crises ; à ce titre, il s'inscrit dans la durée et il est prévisible. Il n'est pourtant pas rattaché au MSAH mais au ministère des finances. Il œuvre principalement dans le Sud du pays et doit s'étendre de 2013 à 2019 avec deux grands objectifs : exécuter des transferts monétaires et contribuer à la mise en place d'un système de protection sociale dans le pays. Une somme équivalant à 10 000 FCFA par mois est donnée aux ménages ciblés tous les trimestres pendant 3 ans. En 2015, le programme avait touché 44 000 ménages. Depuis 2016, le programme s'est étendu sur certaines régions du Nord où intervenaient déjà des ONG humanitaires, ce qui renforce les besoins

de coordination. Il toucherait environ 2 % de la population. D'autres activités et mesures d'accompagnement sont prévues comme des programmes de travaux publics, des activités génératrices de revenus... Sur le volet appui au système de protection sociale, Jigiséméjiri fournit une assistance à la conception d'une base de données commune (RSU) pour améliorer la coordination du ciblage des interventions d'aide sociale.

- *Le « cadre commun »* : Parallèlement dans le Nord du pays se sont déployées des initiatives de transferts sociaux plus prévisibles portées par des acteurs humanitaires. Il s'est agi en particulier des interventions du « cadre commun » sur les filets sociaux saisonniers (CCFS en 2014-2015) et du cadre Commun transferts sociaux (CCTS en 2016). Ces initiatives de « cadre commun » sont inscrites dans une « perspective de transition de l'urgence vers le développement durable, basée sur une approche pilote avant une mise à l'échelle institutionnelle ». Elles désignent un ensemble d'actions me-

nées conjointement par une plateforme de cinq puis six ONG internationales (Action contre la faim, Conseil danois pour les réfugiés, Handicap international, Oxfam et Solidarités internationales pour le CCFS) financées par ECHO (Union européenne). Ces actions ont consisté pour la plupart en la mise en place de transferts en espèce d'une valeur de 100 000 à 120 000 FCFA par ménage pour une année ainsi que des distributions de nourritures et des soutiens nutritionnels. Les ménages ciblés ont fait l'objet d'une validation communautaire.

Les « cadres communs » sont à la fois des lieux de coordination des opérations et des lieux d'expérimentation en vue de la mise en place d'un système national à plus large échelle. Les bases de données produites sont échangées avec les autorités en charges d'autres programmes (Jigisemeriji, MSAH) et les ONG du cadre commun participent aux échanges pour la conception du registre social unifié. Signalons que de nombreuses agences humanitaires ne font pas partie du cadre commun.

3. ENJEUX POUR L'HARMONISATION

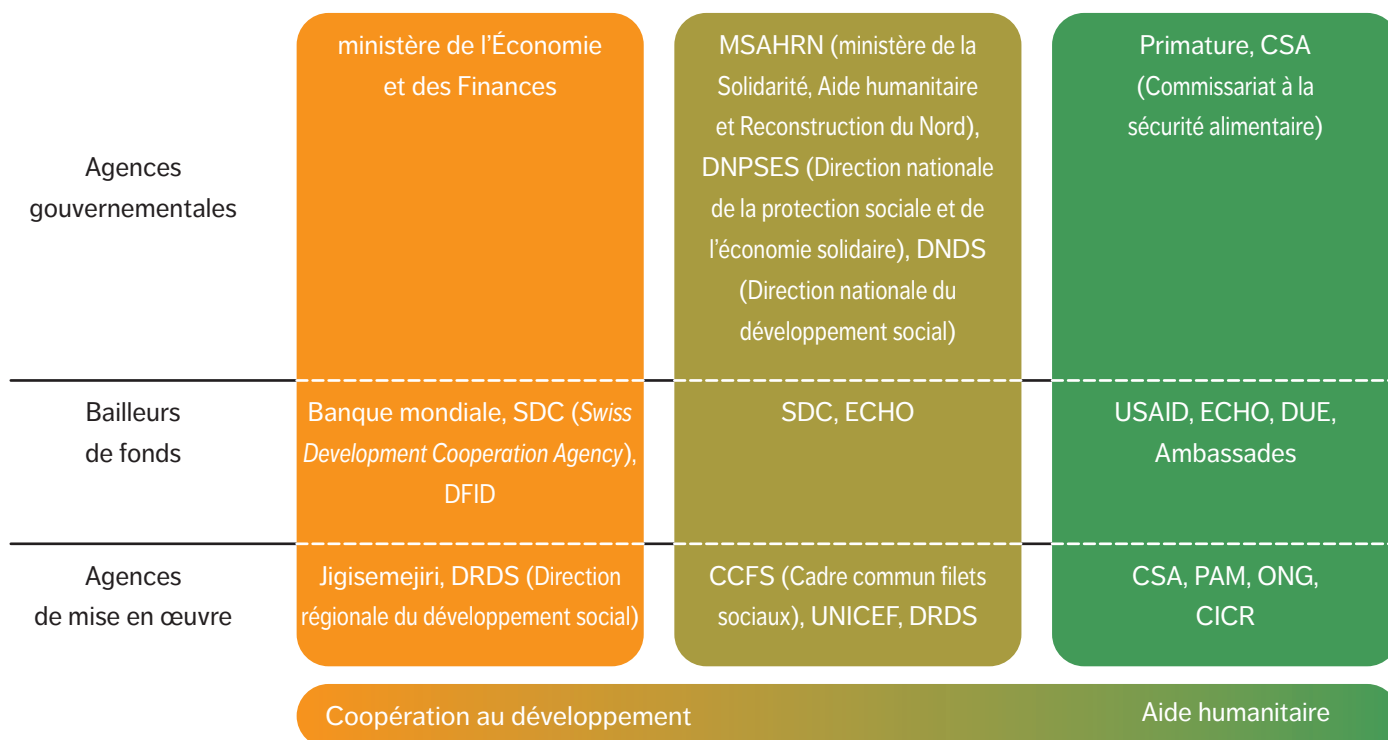
a. La question de la coordination et de l'ancrage institutionnel

Les expériences de transferts sociaux réactifs ou non se déploient simultanément au Mali depuis 2012 à travers de multiples acteurs et sous la tutelle de deux principales institutions qui ont chacune leur propre approche : le CSA (lié à la primature) dans le cadre de la réponse aux crises (et aux périodes de soudure), et le MSAH dans une logique de protection sociale. Cette situation se complique avec le fait qu'un des plus importants programmes de transfert sociaux (Jigisemeriji) a été placé sous la tutelle d'une troisième institution, le ministère de l'Économie et des Finances. À ce chevauchement institutionnel s'ajoute un tiraillement entre les approches des différents bailleurs de fonds. La réponse aux crises et l'action humanitaire étant traditionnellement appuyée par l'Union européenne tandis que les programmes de transferts prévisibles à vocation de protection sociale sont soutenus davantage par la Banque mondiale.

Dans ce contexte, des efforts de coordination sont en cours. Dans la nouvelle politique de sécurité alimentaire qui est en cours d'élaboration, il est prévu la création d'une nouvelle instance chargée de coordonner les actions de sécurité alimentaire, de nutrition, et de protection sociale domiciliée à la primature.

Le Mali dispose d'une bonne expérience en matière de coordination des acteurs de la sécurité alimentaire et de la protection sociale à travers des clusters performants organisés par secteur et des groupes de travail comme le *Cash Working Group* (CWG) qui de plus en plus manifestent le souci de décloisonner les pratiques et d'entrer dans une dynamique intersectorielle. Le cas du CWG est emblématique : il est composé d'acteurs de l'humanitaire mais associe le programme des filets sociaux appuyé par la Banque mondiale. Ce groupe s'institutionnalise de plus en plus au Mali et s'illustre sur de multiples sujets tels que la mise en place du registre social unifié. Des sous-groupes régionaux sont également en cours de mise en place.

Les trois cadres de développement des filets sociaux au Mali



Source : *Oxford Policy Management*, 2016

b. La question du ciblage

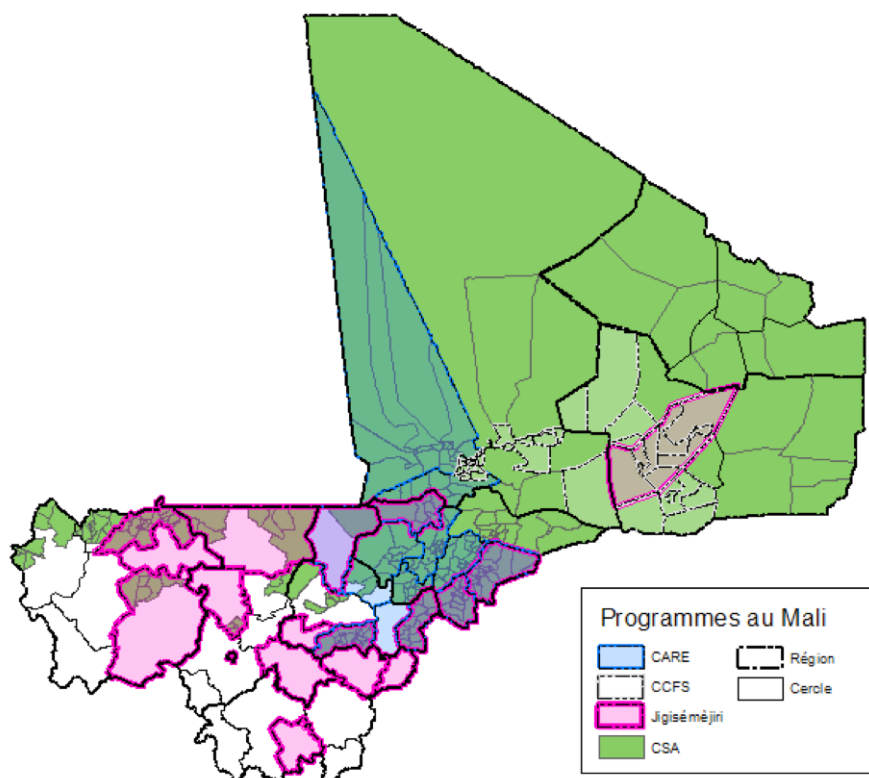
Décider à qui fournir une aide dans un contexte où la pauvreté est généralisée n'est pas chose aisée. Selon la méthode employée par les acteurs humanitaires (inspirée de HEA et cherchant à identifier les personnes en insécurité alimentaire) ou par les acteurs de la protection sociale (méthode PMT cherchant à identifier les personnes durablement installées dans la pauvreté), les bénéficiaires seront très différents. De nombreuses discussions sont en cours pour tenter d'harmoniser les méthodes, de façon à limiter les incompréhensions de la part des populations. L'harmonisation devient indispensable dans les zones où se superposent plusieurs programmes de transferts sociaux qui ne choisissent pas les mêmes critères pour le choix des bénéficiaires. Jusqu'à récemment le projet Jigisemejiri couvrait uniquement la partie Sud du pays, tandis que les ONG du cadre commun agissaient dans la partie Nord du pays. Mais depuis peu, le projet Jigisemejiri a étendu sa zone d'intervention à 4 communes de la région de Gao.

C'est pourquoi les différents programmes (Jigise-

mejiri, UNICEF etc.) joignent aujourd'hui leurs efforts pour la création d'un seul registre national comprenant environ 200 000 ménages, soit plus d'un million d'individus, le Registre social unifié (RSU). Si tous les acteurs semblent globalement convaincus de l'intérêt d'une telle base de données commune, il existe des inquiétudes relatives à la gestion, au suivi et à la mise à jour du registre. Les discussions sont en cours et la mise en place du RSU a débuté en 2018. L'ancrage du RSU a été établi au MSAH qui assure la présidence du comité de pilotage du registre social unifié et la DNPPES assure la présidence du comité technique.

L'utilisation des transferts sociaux a des implications politiques et culturelles considérables. S'agissant de redistribution des ressources publiques, et de lutte contre les inégalités, ces outils supposent un projet de société, soutenu et débattu largement dans le pays. Or ceux-ci ne font pas l'unanimité. Certaines voix s'inquiètent par exemple de l'articulation entre les systèmes de protection sociale formels en cours de mise en place et les systèmes d'entraide informels qui fonctionnent selon des règles différentes.

Couverture du ciblage au Mali (données CARE 2013-2014, CCFS 2014, CSA 2015, Jigisemejiri 2014)



Source : Fernando Landry Kamaté Malet (Étude sur les processus de ciblage des ménages vulnérables employés au Mali 2013-2015).

L'élaboration de cette fiche technique s'est faite dans le cadre du projet « Contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (NFSSA) » grâce au financement de la CEDEAO et de la Coopération espagnole d'actions innovantes dans le domaine des filets sociaux de sécurité. Les actions sur le terrain viennent donc soutenir la mise en œuvre du Programme régional d'appui aux filets nationaux de sécurité sociale en Afrique de l'Ouest initié par la CEDEAO. Le contenu de cette fiche s'appuie sur les travaux de capitalisation réalisés dans le cadre du projet NFSSA par le Bureau Issala, l'IRAM et Mme Cristina Follana.

Réalisée avec le soutien de :

