



ETUDE SUR LES MODALITES OPERATIONNELLES DES TRANSFERTS MONÉTAIRES (2017 – 19)



Crédit photo inter-consortia KEY.

**RAPPORT FINAL
MARS 2020**



TABLE DES MATIÈRES

RESUME	3
1. INTRODUCTION	8
1.1. Contexte de l'étude	8
1.2. Objectifs	8
1.3. Méthodologie	9
2. CE QUI A BIEN MARCHE DANS LE CADRE DU CONSORTIUM KEY	10
2.1. L'évolution récente des modalités opérationnelles	10
2.2. La combinaison de transferts monétaires et de l'appui aux moyens d'existence	12
2.3. L'implication des communautés	13
2.4. L'approche consortium	13
3. LES DEFIS OPERATIONNELS	14
3.1. Des difficultés inhérentes au contexte	14
3.2. La stratégie résilience des transferts monétaires	18
3.3. Les enjeux de couverture	20
3.4. Suivi et évaluation : quelle implication des populations ?	22
4. LES BONNES PRATIQUES	24
4.1. Parer aux difficultés du contexte	24
4.2. Choix des modalités et impact résilience	25
4.3. Pour une couverture équilibrée	27
4.4. L'implication des populations dans le suivi	27
5. PISTES D'ACTION	29
5.1. En matière de mise en œuvre des programmes de transferts monétaires	29
5.2. En matière de suivi-évaluation	30
5.3. Couverture géographique	30
5.4. Ciblage	30
5.5. Coordination opérationnelle	31
5.6. L'implication des populations	32
ANNEXES	33
Annexe 1 : Termes de Référence de l'étude	33



RESUME

INTRODUCTION

Dans le cadre du programme KEY, le Groupe URD a réalisé deux exercices sur la question des transferts monétaires à usage multiple (TMUM) au cours de l'année 2019. Premièrement, un processus d'accompagnement a été mené auprès des membres du consortium KEY, ainsi que de l'ensemble des acteurs impliqués sur les TM au Mali, dans le but de construire une méthodologie commune pour la définition des montants des TMUM.

Dans un deuxième temps et de manière concomitante, une étude a été réalisée sur les modalités opératoires des TMUM au Mali, objet du présent rapport. Il s'agit de documenter les pratiques récentes de transferts monétaires (TM) au Mali, et d'en tirer des enseignements pour la continuité de leur mise en œuvre.

L'objectif général de la présente étude est de dresser un panorama des différents modes opératoires de transferts monétaires à usage multiple (TMUM).

Les objectifs spécifiques consistaient à :

- ✓ Faire l'état des lieux des modalités opératoires des TMUM au Mali actuellement ;
- ✓ Répertorier les enseignements utiles et les stratégies innovantes pour les valoriser et les partager avec les acteurs impliqués dans le domaine des TMUM.

CE QUI A BIEN MARCHE DANS LE CONSORTIUM KEY

Pour réduire les risques sécuritaires, il y a eu une nette tendance depuis 2018 à s'éloigner progressivement des transferts monétaires en espèces, pour aller vers la distributions de coupons, et dans certains cas ponctuels de tester des modalités de TM électroniques via des opérateurs téléphoniques type Orange money (e-cash).

Concernant les dynamiques de marchés, la mise en œuvre des coupons n'a pas déstabilisé les marchés locaux. Des expérimentations de foires et de coupons électroniques ont également été menées. Pour tout mise en place d'un système de coupons électroniques, il est important d'anticiper les procédures logistiques avant le démarrage du projet.

En revanche, les quelques expérimentation de transferts électroniques (e-cash) à travers des opérateurs mobiles (du type MSN et Orange) se sont avérés compliquées et n'ont jusqu'à présent pas été concluantes.

La combinaison de transferts monétaires et de projets d'appui aux moyens d'existence dans la programmation KEY est jugée comme une bonne stratégie par les partenaires du KEY pour favoriser la résilience des populations. Ceci dit, la promotion des transferts monétaires ne devrait pas oblitérer le fait que toute action de type relèvement ou résilience requiert des relations de proximité et de



confiance et ceci, sur une certaine durée. En effet, le facteur clé de réussite des opérations d'appui aux moyens d'existence est l'accompagnement technique des bénéficiaires, notamment grâce à l'implication des services techniques.

Les communautés ont particulièrement apprécié les processus de ciblage participatif. Pour maintenir une communication avec les communautés, les opérateurs ont réalisé des campagnes de sensibilisation sur les objectifs des transferts monétaires et mis en place divers comités villageois (sélection, suivi, plaintes).

L'approche consortium a bien marché dans certains cas de figure, comme pour la mise en place d'un outil de suivi et évaluation, la couverture géographique et l'harmonisation du ciblage.

LES DEFIS OPERATIONNELS

- Au Mali, l'accès aux populations s'avère très compliqué en raison de la volatilité des conditions sécuritaires dans certaines zones (vols, pillage, rétention de personnel, etc.). Les incidents de sécurité peuvent affecter le personnel des organisations humanitaires, mais aussi les populations bénéficiaires qui sont exposées à des risques accrus de braquage après des distributions d'espèces, par exemple.

De telles conditions sécuritaires ont compliqué la tâche des opérateurs, en particulier pour un travail en faveur de la résilience qui exige une proximité et un investissement dans la durée.

- Dans tout contexte instable en proie à des conflits, les opérations d'assistance nourrissent potentiellement les dynamiques de conflit à travers des phénomènes de détournement de l'aide. Le recours à des prestataires privés a pu entraîner des risques de collusion entre prestataires et groupes influents. Cependant, l'impact des interventions TM sur les dynamiques de conflit est très peu (ou mal) mesuré au Mali.
- Les diverses organisations ont des modalités opérationnelles variables en matière de TM, ce qui génère incompréhension et frustration parmi les populations et complique la coordination entre acteurs. Les niveaux de confusion sont particulièrement élevés lorsque les montants des TM varient d'un opérateur à un autre dans une même zone d'intervention.
- Dans le cadre du programme KEY, un enseignement opérationnel fort est à tirer au sujet des finalités des transferts monétaires et des implications pour leur mise en œuvre. En effet, la double vocation du programme KEY - partagée entre un objectif d'appui conjoncturel pendant la soudure (protection sociale) et un objectif de relèvement économique - a créé une confusion parmi certaines équipes opérationnelles sur les manières de procéder, de communiquer et de suivre l'impact des activités. Finalement, « tout n'est pas monétisable » en matière de relèvement et d'appui productif.
- En matière de résilience, la mesure d'un quelconque impact nécessite un recul d'au moins 2-3 ans. C'est pourquoi, une évaluation finale dans le cadre de la programmation KEY pourrait permettre de dégager de modestes enseignements quant aux effets du programme. Dans de nombreuses



circonstances le non-respect du calendrier (ou saisonnalité) des transferts monétaires a eu un effet négatif fort sur la résilience des populations bénéficiaires, voire même annulé l'effet « résilience » envisagé par le programme.

- En raison d'une certaine dispersion de l'assistance, plusieurs partenaires du KEY regrettaient d'avoir étendu leurs activités dans des zones relativement peu connues, ce qui pouvait réduire l'efficacité de leurs actions, en particulier en matière de résilience. Il est important de rappeler que plus l'aide est dispersée (taux de couverture faible), plus la pression sociale pour redistribuer (voire détourner) une partie de l'aide augmente.
- Les processus de ciblage parmi les populations s'est avéré ardu et peu adaptable dans le cadre de la programmation KEY. En outre, les programmes de transferts monétaires manquent d'agilité en matière de ciblage, c'est-à-dire que le nombre de cas assistés (caseload) demeure constant malgré les évolutions de contexte et de vulnérabilités.
- In fine, la couverture de l'assistance a pu être jugée insuffisante dans le cadre du programme KEY, que ce soit en termes de populations assistées ou de montants transférés.

Parmi les risques de déviation de l'aide, on peut citer : les incidents liés au banditisme, mais aussi divers mécanismes de redistribution sociale comme le remboursement de dettes contractées auprès des notables du village.

- La remontée d'informations à partir des communautés s'avère très faible, voire quasi-inexistante et potentiellement facteur de risques pour les bénéficiaires. La dénomination même d'un 'système de plaintes' paraît inappropriée culturellement. De manière générale, si l'activité des ONG est bien acceptée dans la zone d'intervention, il n'y a pas de difficulté particulière pour obtenir et faire remonter des informations sur la mise en œuvre du projet, même sur des cas de corruption ou de détournement.

BONNES PRATIQUES

- Le changement de modalité opérationnelle - des espèces vers les coupons - a été la stratégie adoptée au sein du consortium KEY pour maintenir les versements TM et l'approvisionnement de marchandises tout en réduisant les risques de sécurité, tant pour les bénéficiaires que pour les personnels humanitaires. Le défi à venir consistera à mettre à l'échelle la programmation de coupons, notamment à travers des systèmes numériques (e-cash) afin d'augmenter la traçabilité et le suivi de l'assistance.
- Pour contrecarrer les effets inflationnistes des transferts monétaires, les partenariats avec les commerçants locaux sont essentiels et comportent des paramètres additionnels lorsque sont mis en place des programmes de coupons papier ou électroniques.
- La coordination des acteurs humanitaires intervenant dans les mêmes zones est essentielle pour plusieurs raisons : mitiger les risques sécuritaires, soutenir les marchés et maintenir le niveau des



prix, éviter les doublons de l'assistance, etc. Par ailleurs, il est nécessaire d'adapter régulièrement les programmes TM en raison de la volatilité du contexte, ce qui requiert des échanges fréquents avec le bailleur.

- Dans le cadre du fonctionnement d'un consortium, les expériences et les outils doivent être partagés le plus possible afin de mutualiser les bonnes pratiques.
- Les systèmes de coupons électroniques ont l'avantage de permettre l'autonomisation des bénéficiaires, de suivre l'usage des TM reçus, ainsi que l'offre des commerçants. Il existe aussi un intérêt croissant pour la modalité opérationnelle des foires, en particulier dans les zones où l'offre est limitée.
- La saisonnalité (ou calendrier) des transferts monétaires doit être respectée pour garantir les effets attendus sur la résilience des populations bénéficiaires.
- En matière d'opérations de relèvement/résilience, un facteur clé de réussite consiste à former certaines personnes comme relais technique au sein des communautés. Cette solution doit être explorée de manière pérenne.

C'est l'une des raisons pour lesquelles, les opérateurs privilégient des approches collectives (type groupements), pour lesquelles les mécanismes de suivi technique sont intégrés et se révèlent plus durables. Dans ce cadre, les services rendus par les relais ou agents techniques ont le potentiel d'être rémunérateurs.

- Une couverture géographique équilibrée est cruciale afin de préserver l'équilibre social dans les zones d'intervention. Le taux de couverture ne doit pas être trop faible, car cela peut amplifier des mécanismes de redistribution et induire un risque d'exclusion des plus vulnérables.
- Il est important d'associer les communautés et les autorités locales dans les différentes phases du projet, en particulier celle du ciblage. Parmi les bonnes pratiques, on peut retenir : la tenue d'assemblées communautaires et la mise en place d'un mécanisme pour revoir systématiquement les opérations de ciblage (si le taux d'exclusion est trop élevé).
- Pour réduire la déviation de l'assistance, l'une des rares mesures de mitigation consiste à éviter les distributions en une seule fois (« one-shot »).
- Les mécanismes de remontée d'informations (ou de suivi du projet) peuvent être utiles et fonctionner, à condition qu'il soient garants de la confidentialité, de l'anonymat et limitent les risques pour les bénéficiaires.



PISTES D'ACTION

A l'issue de cet état-lieux des transferts monétaires au Mali sur les dernières années (2017-19), les pistes d'action dégagées sont les suivantes :

1. En matière de mise en œuvre des programmes de transferts monétaires

- a) Privilégier l'utilisation des coupons pour couvrir les besoins réels des ménages et pour minimiser les risques de détournement de l'aide.
- b) Consolider des partenariats avec les prestataires, afin d'éviter le monopole et le trafic d'influence.
- c) Rendre les programmes plus adaptables à la volatilité du contexte.
- d) Réfléchir à une éventuelle mise à l'échelle des programmes de transferts monétaires au Mali.
- e) L'approche inter-consortium pourrait apporter davantage de plus-value, en particulier sur le volet partage d'expériences et d'outils de travail.

2. En matière de suivi-évaluation

- f) Favoriser davantage de synergies pour le suivi des activités entre les organisations et les consortiums (au sein du KEY).
- g) Impliquer les communautés à travers un système de suivi-évaluation participatif.
- h) Améliorer les mécanismes de suivi des « plaintes ». Voir Point 6.
- i) Estimer l'effet protecteur des moyens d'existence à travers des transferts monétaires.

3. Couverture géographique

Une plus grande concentration géographique serait gage d'efficacité et de meilleur impact en termes de résilience.

4. Ciblage

L'harmonisation des procédures de ciblage au niveau des populations doit se poursuivre, pour l'ensemble des acteurs impliqués sur des programmes TM.

5. Coordination opérationnelle

- j) Davantage de coordination opérationnelle entre les acteurs TM intervenant sur les mêmes zones géographiques est souhaitable.
- k) Sur la question des montants des transferts monétaires, les acteurs pourraient se rapprocher sur différents points (paniers de dépenses ou de besoins, contextualisation et ajustement des montants TM).
- l) Le renforcement de la coordination opérationnelle passe aussi par des efforts de transparence et de redevabilité auprès des populations.

6. L'implication des populations

- m) L'implication des populations est cruciale en matière de suivi et évaluation, mais aussi pour assurer la redevabilité des actions.
- n) Plusieurs pistes d'action ont déjà expérimentés par certains acteurs (sessions d'information sur le projet, ligne téléphonique ouverte, déploiement de relais communautaires, reformulation des questionnaires de suivi).
- o) Les systèmes de « plaintes » doivent être dénommés autrement et les membres des comités choisis de manière consensuelle au sein des communautés.



1. INTRODUCTION

1.1. CONTEXTE DE L'ETUDE

Les programmes de transferts monétaires (TM) relèvent d'une multitude de formes et de modes opératoires. Dans le cas du Mali, ce type de programmes a été très peu documenté jusqu'à présent alors même qu'ils se sont multipliés ces dernières années.

Le programme KEY financé par l'Union Européenne - à travers le Fonds européen de développement (11^{ème} FED) et le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU)- a pour objectif de contribuer à la résilience des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le renforcement des connaissances et des pratiques des membres de l'inter-consortium KEY et des autres acteurs intervenant dans le domaine de la résilience constitue également une activité essentielle du programme KEY (objectif spécifique 4). Sur ce volet apprentissage, le Groupe URD a été mandaté par la Délégation de l'Union Européenne au Mali (DUE) pour conduire diverses études, évaluations et ateliers d'échanges afin de valoriser et de partager les bonnes pratiques.

Au cours de l'année 2019, le Groupe URD a réalisé deux exercices sur la question des transferts monétaires à usage multiple (TMUM). Premièrement, un processus d'accompagnement a été mené auprès des membres du consortium KEY, ainsi que de l'ensemble des acteurs impliqués sur les TM au Mali, dans le but de construire une méthodologie commune pour la définition des montants des TMUM¹.

Dans un deuxième temps et de manière concomitante, une étude a été réalisée sur les modalités opératoires des TMUM au Mali, objet du présent rapport. Il s'agit de documenter les pratiques récentes de transferts monétaires (TM) au Mali, et d'en tirer des enseignements pour la continuité de leur mise en œuvre.

1.2. OBJECTIFS

L'objectif général de la présente étude est de dresser un panorama des différents modes opératoires de transferts monétaires à usage multiple (TMUM).

Les objectifs spécifiques consistaient à :

- ✓ Faire l'état des lieux des modalités opératoires des TMUM au Mali actuellement ;

¹ Groupe URD (2020), « Processus d'accompagnement pour une approche commune des montants des transferts monétaires », Rapport final, janvier 2020.



- ✓ Répertorier les enseignements utiles et les stratégies innovantes pour les valoriser et les partager avec les acteurs impliqués dans le domaine des TMUM.

1.3. METHODOLOGIE

La méthodologie de l'étude a été mise au point afin de réaliser :

- ✓ Un panorama descriptif des pratiques de transferts monétaires sur les 3-4 dernières années, dans le cadre du KEY, ainsi que pour d'autres acteurs majeurs, tels que les programmes Jigisemejiri et du PAM.
- ✓ La réalisation d'un diagnostic des risques, difficultés rencontrées et évolutions apportées au cours de la mise en œuvre des programmes de TM.
- ✓ L'identification des leçons tirées de la réalisation des programmes TM au Mali sur les dernières années.

L'étude a été menée par Valérie Léon, Chargée de recherche, d'évaluation et de formation au Groupe URD.

La collecte d'informations s'est basée essentiellement sur :

- Une revue documentaire sur la question des transferts monétaires, en Afrique de l'Ouest et au Mali en particulier. Un faible nombre de documents ont été trouvés sur le Mali.
- L'organisation d'un atelier réunissant des représentants (9) des consortiums impliqués sur le programme KEY et compétents en matière de TM. Cet atelier de capitalisation des pratiques s'est tenu à Bamako le 22 octobre 2019.
- La conduite d'entretiens ciblés avec les principaux acteurs impliqués sur des programmes de transferts monétaires au Mali, dans le cadre ou en dehors du consortium KEY. Ces entretiens (15) ont été menés sur place (à Bamako) ou à distance, entre octobre 2019 et janvier 2020.



2. CE QUI A BIEN MARCHE DANS LE CADRE DU CONSORTIUM KEY

2.1. L'EVOLUTION RECENTE DES MODALITES OPERATIONNELLES

Pour réduire les risques sécuritaires, il y a eu une nette tendance depuis 2018 à s'éloigner progressivement des transferts monétaires en espèces, pour aller vers la distributions de coupons, et dans certains cas ponctuels de tester des modalités de TM électroniques via des opérateurs téléphoniques type Orange money (e-cash).

Les tableaux 1 & 2 (voir ci-après à la section 3.1.3.) dressent un panorama des transferts monétaires réalisés dans le cadre du consortium KEY, à la fin 2019.

2.1.1. DU VERSEMENT D'ESPECES A LA DISTRIBUTION DE COUPONS

Durant les dernières années au Mali (2017-19), les mécanismes de transferts monétaires se sont fortement adaptés aux situations locales, ceci malgré l'absence d'institutions de microfinance dans la grande partie du pays. L'évolution majeure a consisté à passer de versements d'espèces à la distribution de coupons (contre marchandises).

Un tel changement de modalité (espèces vers coupons) implique des coûts logistiques additionnels et nécessite de trouver l'offre disponible (commerçants et denrées essentielles) dans certaines zones où règne l'insécurité.

Au Mali, l'évolution des modalités opérationnelles des TM s'est réalisée selon les contextes locaux et sur la base de l'évaluation de plusieurs paramètres, en particulier :

- ✓ Les dynamiques de marchés ;
- ✓ L'évaluation de la sécurité dans la zone, en discussion avec les acteurs influents ;
- ✓ La préférence des communautés ;
- ✓ La présence et la disponibilité de partenaires financiers ;
- ✓ L'intérêt des commerçants pour la modalité des coupons

Dans la grande majorité des cas², cette analyse a conduit à privilégier à partir de la fin 2018 la modalité des coupons de vivres, à retirer auprès de commerçants, plutôt que des distributions d'espèces. Ceci est vrai à l'exception de Menaka, où en raison d'une expérience négative avec les coupons, les opérateurs ont décidé de poursuivre les distributions d'espèces à travers un réseau de prestataires privés (intermédiaires financiers).

A partir de la fin 2018, la plupart des opérateurs ont progressivement opté pour la modalité des coupons en raison des problèmes d'accès et d'insécurité liés aux distributions d'espèces, tels que :

² A 80% selon certains interlocuteurs.



mines, banditisme, risques d'attaques et d'extorsions affectant les populations et les personnels humanitaires³.

Malgré l'emploi de différents procédés, les distributions d'espèces (direct via les ONG ou indirect via des prestataires) comportaient des risques d'insécurité. Par exemple, le procédé de la « délocalisation des bénéficiaires » (centralisation des versements dans un chef-lieu), s'il limitait les risques d'attaques et de braquage pour les personnels des ONG, n'éliminait pas complètement les risques encourus par les populations bénéficiaires sur le chemin du retour vers leurs localités. Malgré le recours à des intermédiaires (ou prestataires) pour distribuer des espèces – en général des marchands de la zone –, les commissions ont parfois été perçues comme contraires à la loi islamique. Cela a amené les acteurs à parler de taux de prestation plutôt que de commission sur l'argent distribué. C'est la raison pour laquelle la vigilance doit être de mise dans le choix des prestataires locaux pour atteindre les bénéficiaires. En effet, il existe des risques de monopole dans certains contextes localisés.

Concernant les dynamiques de marchés, la mise en œuvre des coupons n'a pas déstabilisé les marchés locaux. En effet, l'offre de denrées était disponible dans tous les chefs-lieux grâce aux commerçants partenaires. S'il existait, le risque inflationniste n'a été que ponctuel. En revanche, il y a pu avoir quelques fois des défaillances sur la qualité des denrées. Si des difficultés ont parfois été rencontrées pour l'offre de légumes, le soutien aux périmètres maraîchers (dans le cadre du programme KEY) a eu un effet positif sur les marchés locaux en assurant l'approvisionnement. Pour les ONG, le défi consistait plutôt à répartir le nombre de bénéficiaires entre les divers commerçants de taille variable, à savoir les détaillants et les grossistes. Certains opérateurs ont mis en place un système de quota par commerçant (nombre de bénéficiaires « alloués ») et une possibilité de dérogation : si le détaillant affecté n'était pas en mesure de fournir l'offre, alors un grossiste se substituait.

L'expérimentation de la modalité des coupons, ce qui inclut les coupons électroniques (e-vouchers) a comporté les avantages suivants :

- ✓ de réduire les risques sécuritaires, à la fois pour les équipes, les prestataires et les populations.
- ✓ de suivre les dépenses des ménages bénéficiaires.

Certains partenaires du KEY ont également expérimenté l'organisation de foires, ce qui fournit un appui au fonctionnement de marchés⁴.

Des expérimentations de coupons électroniques ont été menées par ACF (système Kache) et IRC (avec Master Card Aid⁵). Les plateformes utilisées étaient similaires et pouvaient comporter les inconvénients suivants : le matériel était importé, le support technique délocalisé à travers des

³ Lors de nos entretiens, plusieurs incidents ont été reportés, dont un en octobre 2018.

⁴ Cf. Section 4, Les bonnes pratiques.

⁵ A partir de juillet 2018, dans le sud-ouest du pays, dans la commune de Nara (région de Koulikoro).



serveurs commerciaux ; les procédures de contractualisation et de formation des commerçants duraient environ 3 mois.

Pour toute mise en place d'un système de coupons électroniques, il est important d'anticiper les procédures logistiques avant le démarrage du projet.

2.1.2. LA DIFFICULTE D'ENVISAGER DES VERSEMENTS EN MONNAIE ELECTRONIQUE

En revanche, les quelques expérimentations de transferts électroniques (e-cash) à travers des opérateurs mobiles (du type MSN et Orange) se sont avérées compliquées et n'ont jusqu'à présent pas été concluantes. Courant 2018, IRC a collaboré avec Orange dans le centre du pays. Or suite à des braquages, Orange a multiplié les mesures et procédures de précaution, au point de proposer des formes de partenariat trop lourdes pour des opérateurs humanitaires.

La difficile mise en œuvre des transferts électroniques (e-cash) au Mali sont notamment dues aux limitations suivantes :

- ✓ Le contrôle de la BCEAO⁶ qui limite le montant des flux financiers par opérateur à 1 million (FCFA) au national et exige la liste préalable des bénéficiaires de TM.
- ✓ La nécessité pour chacun des bénéficiaires de posséder : un compte électronique, une carte nationale d'identité (DNI) et une carte SIM (qui doit être renouvelée pour être utilisée lors des transferts).
- ✓ La mauvaise couverture du réseau mobile qui ne permet pas de couvrir certaines zones d'intervention prioritaires. Si la livraison d'e-cash est rendue possible sur Mopti et Gao, cela n'est pas du tout envisageable sur la région de Tombouctou, par exemple.

En outre, le e-cash ne constitue pas un moyen pour éviter de possibles détournements de l'aide, qui peuvent toujours s'exercer à travers des pressions sociales.

2.2. LA COMBINATION DE TRANSFERTS MONÉTAIRES ET DE L'APPUI AUX MOYENS D'EXISTENCE

La combinaison de transferts monétaires et de projets d'appui aux moyens d'existence⁷ dans la programmation KEY est jugée comme une bonne stratégie par les partenaires du KEY pour favoriser la résilience des populations. Ceci dit, la promotion des transferts monétaires ne devrait pas oblitérer le fait que toute action de type relèvement ou résilience requiert des relations de proximité et de confiance et ceci, sur une certaine durée. En effet, le facteur clé de réussite des opérations d'appui aux moyens d'existence est l'accompagnement technique des bénéficiaires, notamment grâce à l'implication des services techniques. Or au Mali, la faible présence et effectivité des services techniques compromettent la qualité de telles opérations dans bon nombre de localités.

⁶ BCEAO : Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest.

⁷ Cf. Mesures d'accompagnement, pilier 3.



Pour répondre adéquatement aux besoins d'urgence et de relèvement tout à la fois, les rounds de distribution s'adaptaient à la saisonnalité. Sur ce point, grande majorité des opérateurs estiment que la stratégie basée sur 3 versements (durant la période de soudure) est pertinente. Cependant, ils soulignent que une telle démarche opérationnelle doit être adaptée lorsqu'elle ne peut être mise en œuvre, pour éviter qu'elle devienne anxiogène pour les équipes et quitte à envisager un plan B.

2.3. L'IMPLICATION DES COMMUNAUTES

L'implication directe des communautés a été promue tout au long de la mise en œuvre des projets. Les communautés ont particulièrement apprécié les processus de ciblage participatif, à travers la révision de certains paramètres des profils HEA (actualisation) et la définition de critères de pondération (pour la sélection au niveau des ménages). En règle générale, les opérateurs réalisaient des campagnes de sensibilisation sur les objectifs de l'intervention, lors des distributions des TM⁸.

Divers canaux de communication ont aussi été mis en place entre les équipes projet et la population bénéficiaire, tels que comités de ciblage et /ou de gestion des plaintes, numéro vert en ligne, etc.

2.4. L'APPROCHE CONSORTIUM

L'approche consortium a bien marché dans certains cas de figure, comme pour la mise en place d'un outil de suivi et évaluation, la couverture géographique et l'harmonisation du ciblage.

Un outil commun en matière de S&E a été mis au point, pour lequel chaque organisation partenaire apportait sa contribution. Un groupe thématique S&E a également été constitué.

La couverture géographique est jugée bonne dans le cadre du consortium KEY, c.a.d. dans le nord et le centre du pays. Parce que les membres du consortium étaient dispersés géographiquement, il n'y avait pas de risques de double assistance.

Il y a eu une certaine harmonisation du ciblage parmi les opérateurs du KEY - du moins s'agissant du premier ciblage géographique, via un questionnaire commun - et une formation sur les critères HEA. D'autres critères ont été utilisés, pour les opérateurs qui ont effectué un deuxième ciblage rendu nécessaire par un quota de couverture en lien avec les objectifs programmatiques et le ciblage géographique⁹. Il n'y a pas vraiment eu de partage sur ces outils (s'agissant du second ciblage), mais les critères utilisés étaient comparables entre les partenaires (femmes enceintes et allaitantes, enfant de moins de 5 ans ou séparé, victimes de violences basées sur le genre, etc.). Ces critères additionnels sont bien en ligne avec un objectif de sécurité alimentaire, puisque la majorité des TM au sein du KEY avait un but de protection sociale¹⁰.

⁸ Cf. Section 4, Les bonnes pratiques.

⁹ Voir explications fournies à la section 3.3.2.

¹⁰ Cf Encadré 1 : La finalité des transferts monétaires au sein du KEY, section 3.2.1.



3. LES DEFIS OPERATIONNELS

3.1. DES DIFFICULTES INHERENTES AU CONTEXTE

3.1.1. EN LIEN AVEC LES CONDITIONS SECURITAIRES ET D'ACCES

Au Mali, l'accès aux populations s'avère très compliqué en raison de la volatilité des conditions sécuritaires dans certaines zones (vols, pillage, rétention de personnel, etc.).

Si l'évolution du nombre d'incidents ne suit pas la dégradation générale du contexte (passé de 235 à 180 par an entre 2017 et 2019), les contraintes d'accès sont de plus en plus fortes selon l'analyse d'INSO¹¹. Par exemple, dans une large zone étendue au Nord et en partie au Centre, les organisations humanitaires ne peuvent plus utiliser de véhicules propres. En ayant recours à la location, le nombre de vols de véhicules a fortement baissé en parallèle (à Gao et Tombouctou par exemple).

Selon INSO, les suspensions d'accès se sont également renforcées sur les dernières années. Plusieurs ONG ont suspendu leurs mouvements dans certaines zones sensibles (sud-ouest de Ménaka, une partie du Seno, le Nampalari, etc.), ce qui contribue également à la baisse du nombre d'incidents.

Les incidents de sécurité peuvent affecter le personnel des organisations humanitaires, mais aussi les populations bénéficiaires qui sont exposées à des risques accrus de braquage après des distributions d'espèces, par exemple. Dans le cercle de Kora et Bangas (pays Dogon), il y a eu des décès de bénéficiaires suite/lors de telles opérations.

De telles conditions sécuritaires ont compliqué la tâche des opérateurs, en particulier pour un travail en faveur de la résilience qui exige une proximité et un investissement dans la durée.

3.1.2. « NE PAS NUIRE » : L'IMPACT POTENTIEL DES TM SUR LES DYNAMIQUES DE CONFLIT

Dans tout contexte instable en proie à des conflits, les opérations d'assistance nourrissent potentiellement les dynamiques de conflit à travers des phénomènes de détournement de l'aide. Or, ces effets qui contredisent le principe de « Ne Pas Nuire » (Do No Harm) ont été peu visibilisés et mis en évidence dans le cas Malien jusqu'à présent.

Au Mali, les ONG ont eu recours à des prestataires privés pour la distribution d'espèces, car les institutions financières ou de paiement sont rarement disponibles sur le territoire. Or, lorsque des prestataires effectuent les versements auprès des bénéficiaires, il existe une tendance à des taux de prestation élevés, en raison de leur position de monopole sur la zone géographique couverte. Les taux reversés aux prestataires peuvent être supérieurs à 10%, à titre de comparaison ceux reversés aux

¹¹ INSO (International NGO Safety Organisation) est une organisation caritative internationale qui soutient la sécurité des travailleurs humanitaires dans des contextes à haut risque. Voir site d'[INSO Mali](#).



commerçants (participant aux programmes coupons contre marchandises) sont aux alentours de 4-6%.

Il est à noter que l'emploi du terme de commission est à proscrire, car il a été perçu comme contraire à la loi islamique par certains groupes radicaux au démarrage des programmes de transferts monétaires.

Par voie de conséquence, cette négociation autour des taux de prestation interfère dans l'équilibre des pouvoirs locaux, et peut entraîner des risques de collusion entre prestataires et groupes influents (souvent armés). Un tel risque a été évoqué pour les régions du nord du pays (Tombouctou, Ménaka), cependant il est difficilement mesurable. De manière générale, l'impact des interventions TM sur les dynamiques de conflit est très peu (ou mal) mesuré au Mali.

Dans certains cas (ponctuels), les prestataires choisis (pour les versements monétaires) se sont révélés non-solvables, et certains distributions sont restées inachevées.

3.1.3. VARIABILITE ET COORDINATION OPERATIONNELLE : DES RISQUES DE CONFUSION

Les diverses organisations ont des modalités opérationnelles variables en matière de TM, ce qui génère incompréhension et frustration parmi les populations et complique la coordination entre acteurs. Les niveaux de confusion sont particulièrement élevés lorsque les montants des TM varient d'un opérateur à un autre dans une même zone d'intervention.

Pour mieux comprendre la diversité des modalités opérationnelles, les tableaux ci-dessous synthétisent les caractéristiques des principaux programmes de transferts monétaires sur l'année 2019.

Résultat, il existe un enjeu récurrent de coordination opérationnelle (entre membres d'un même consortium, ou non), en particulier dans les zones où les conditions sécuritaires sont difficiles et où il existe un grand nombre d'opérateurs. En matière de TM, la confusion concernait surtout les montants et leurs justifications (variabilité des montants offerts selon les opérateurs malgré des objectifs similaires). Si les acteurs ont réussi à formuler des justifications cohérentes sur le volet alimentaire (sur la base d'un panier alimentaire), cela a été beaucoup plus difficile pour les TM à but multisectoriel ou appui aux moyens d'existence, pour lesquels une grande variabilité de montants pouvait coexister sur le terrain.

Par manque de visibilité et/ou de coordination opérationnelle, il peut exister des risques de double assistance. En ce sens, il a manqué ces derniers temps d'une plateforme de coordination opérationnelle, à l'instar de la matrice 5W pilotée par le cluster sécurité alimentaire. En outre, une telle coordination opérationnelle est d'autant plus utile qu'elle se décline au plus près du terrain (niveaux cercles et communes), compte tenu de la différenciation des contextes (très localisés).



Consortium	Résultat ou Activités du projet (dans le cadre de KEY 1)	Organisation	Période de mise en œuvre	Ciblage géographique	Ciblage bénéficiaire	Humanitaire	Résilience	Protection sociale	Montant TMUM	Modalités/ Conditionnalité
ARC	Pilier I 1- Transferts monétaires au profit des ménages très pauvres (TP)	HI / Consortium ARC	Mai 2017- Novembre 2019	+ Utilisation de questionnaires développés en interconsortia (pour le ciblage géographique) + Collecte de données sur le terrain + Ponderation des critères de vulnérabilité + Application de la grille Ciblage géographique: zones 3-5 d'après Cadre Harmonisé	+ Ciblage via l'approche HEA + Nombre de bénéficiaires (bnf): 10350 ménages Très Pauvres	x	x	x	Un TM de 60 000 FCFA par an, Total programme: 180 000 FCFA	Transfert inconditionnel Majorité partenaires: coupons papier & espèces Coupons électroniques (Kache): ACF, DRC
	Pilier III 2. Appui aux moyens d'existence des ménages TP	HI / Consortium ARC	Mai 2017- Novembre 2020	Cofinancement pour le volet résilience: FFP / DUE	Le caseload de bnf est le même sur 3 ans, il y a néanmoins une régulation à la marge.		x		+ Nombre versements : 9 TM Par an: 2x 45.000 + 30 000 = 120 000 FCFA Montant global programme: 360.000 FCFA par ménage	Idem
LVIA	Pilier 1 Protection sociale 1. Transferts monétaires aux ménages TP	LVIA, CISV, GVC WW, Tassaght, AOPP	Du 01/01/2016 au 15/03/20	Zones Moyens d'existence (ML02, ML03 et ML013) dans les régions de Mopti (Douenta et Dangole Bore) et Gao (Bamba, Bourem, Temera, Gabero et Tiliemsi). La couverture est de 12,2% pour ML02, 68,8% pour ML03 et 19% pour ML13.	HEA (ménages Très Pauvres). Le nombre total de bénéficiaires est de 2942		X		120000 FCFA par an par ménage, soit 40.000 FCFA par distribution. Période de versement : avant la campagne agricole (en Mai-Avril), pendant période de soudure (Août-Octobre) et post campagne (Novembre-Décembre).	Nous assurons la distribution de coupons qui sont échangés immédiatement par les bénéficiaires contre la somme d'argent auprès d'un prestataire.
LAFIA	Pilier 1 Distribution cash inconditionnel	ASG, Tassaght, SCFI et CRS	Mai 2017- Aout 2019	Gao, Ansongo et Niafunke	Ciblage : 7023 ménages très pauvres. Sélection de 1000 ménages à Gao et 1145 ménages à Tombouctou à travers le HEA. Suivi du niveau de pauvreté et de changement de catégorie, sans incidence sur les bénéficiaires réels. Total : 2145 bnf par an par application des critères de vulnérabilité supplémentaire. Couverture des ménages TP : 28% pour Tombouctou et 33% pour Gao.	x	x	x	120.000 FCFA par an distribués sur 3 mois de soudure, à raison de 40.000 FCFA par mois; Critère de vulnérabilité : ménages très pauvres.	Espèces (TM inconditionnel) pour le même ménage pour les 2 premières années du projet.
PRIAN	Pilier I 1- Transferts monétaires au profit des ménages TP	SOS SAHEL / Consortium PRIAN	Décembre 2017- Octobre 2019	1. Utilisation de questionnaires développés en interconsortia (ciblage géographique) 2. Collecte de données sur le terrain 3. Pondération des critères de vulnérabilité 4. Application de la grille de critères 5. Localités ciblées: communes vulnérables selon score AGIR. Critères de ciblage pour villages: accessibilité; capital cheptel moyen par habitant; accès aux infrastructures agro-sylvo-pastorales, hydrauliques, sanitaires, éducatives; représentativité des jeunes, etc.	- Ciblage via l'approche HEA - Nombre de bénéficiaires: 2856 ménages Très Pauvres	x	x		+ Montant: 6 TM de 40.000 FCFA / ménage Montant global programme: 240.000 FCFA par ménage	TM inconditionnel Modalité de transfert : - Cash direct via prestataires (particuliers et IMF) - Coupons dans d'autres zones via les commerçants.
	Pilier III: 2. Appui aux moyens d'existence des ménages très pauvres	id.	id.	La sélection se fait sur la base du potentiel d'activités économiques à soutenir par zones géographiques, notamment pour les projets de groupe (périmètres, par ex.).	Tous les bénéficiaires de TM (pilier 1) ne sont pas ciblés individuellement. Normalement, ils peuvent tous être impliqués dans des activités de groupement soutenues sous le pilier 3.		x		Activités menées: distribution de semences, de petit cheptel, de fémure organique (+ formation technique), réhabilitation de périmètres irrigués et maraichers, donations d'unités de transformation à des groupements, système de warantage. Détermination d'un montant TM pour appui aux moyens d'existence (au lieu distribution de semences), en cours de discussion.	Approche d'appui aux moyens d'existence à travers des groupements (coopératives, associations, etc.).
ALBARKA	Soutien conjoncturel aux ménages très pauvres (protection sociale)	AVSF/VSF B / ICD	2018 et 2019	Région de Mopti, Cercle de Mopti, Commune de Korombana Djaptodji, Dangol Boré (Lafia)	100 ménages Très Pauvres (profil HEA) Cibale sur base: questionnaire HEA (consortium Key) ; 2nd ciblage (type quota=100) ; critères additionnels pour cibler parmi les plus vulnérables.			x	120 000 FCFA/an en 2 tranches de 60000 FCFA en saison sèche (avril) et début saison des pluies (juillet), sur 2 années consécutives.	Paiement par Orange Money
	Appui en petits ruminants pour les 100 ménages TP assistés par le filet social saisonnier (activité ci-dessous)	idem	id.	id.	1200 ménages TP (profil HEA) 600 reçoivent des volailles et 600, des petits ruminants (inclus les 100 bénéficiaires de TM)		x			Distribution de 4 petits ruminants par ménage. Distributions TM sert à éviter un déstockage précoce.

TABLEAU 1 : PANORAMA DES TRANSFERTS MONETAIRES REALISES DANS LE CADRE DU CONSORTIUM KEY, DECEMBRE 2019.



Consortium	Résultat ou Activités du projet (dans le cadre de)	Organisation	Période de mise en œuvre	Ciblage géographique	Ciblage bénéficiaire	Type de programmation (AH/Résilience/DvIpt(PS))	AH	R	D/PS	Montant TMUM	Modalités/ Conditionnalité
Jigisemejiri	TM : Transferts directs soutien alimentaire	Composante 1	2014 -2018 : 3 ans de transferts par ménage	8 Régions et le District de Bamako, 18 Cercles et 136 Communes 100% des villages des communes ciblées, pour un total de 78.000 ménages	78.000 ménages pauvres et en insécurité alimentaire. <u>Critères</u> : Nombre de repas par jour, durée du grenier, capacité de production (matériel agricole, cheptel...), nombre et disponibilité de la main d'oeuvre, principales sources de revenu. <u>En priorité</u> : femmes chef de ménage et chefs de ménage en situation d'handicap.	TM pour accompagner la sécurité alimentaire des ménages et la phase de relèvement avec des Mesures d'Accompagnement visant la protection sociale		X	X	10.000 FCFA mensuel et payable par trimestre	TMUM (inconditionnel)
	TMU : Transferts d'urgence en soutien aux ménages	Composante 0	Soudure de 2018 : Août à Décembre 2018	Régions de Kayes, Koulikoro, Ségou et Mopti pour 30.000 ménages	Anciens ménages bénéficiaires des TM vivant dans les communes identifiées en phase 3 à 5 du Cadre Harmonisé.	Intervention d'urgence	X			60.000 FCFA en un seul paiement	TMUM (inconditionnel)
	THIMO : Transferts pour travaux publics	Composante 3	2017 - 2018 : 60 jours de travail rémunéré par bénéficiaire	Régions de Kayes, Koulikoro, Ségou, Mopti, Gao, Tombouctou et Bamako pour (40 Communes pour 400 ouvrages et 20.000 ménages)	Main d'oeuvre des ménages pauvres et acceptant les conditions du chantier	Résilience		X		1500 par jour de travail (60 jours)	CFW
	TAGR : Transferts pour AGR	Composante 4	Subvention en soutien aux activités de revenu des ménages : 2017-2018	Région de Sikasso, Ségou, Koulikoro, Kayes et Bamako (20 communes pour 10.000 ménages)	Anciens ménages bénéficiaires des TM	Résilience et protection sociale		X	X	une subvention de 120.000 FCFA en un seul paiement	TMUM (inconditionnel)
PAM	Assistance Alimentaire Conflict-Affected	PAM	Janv-Dec	Zones affectées par le conflit et Présence IDPs	Rapports d'évaluation sur les IDPs, Rapports sur mouvements de population du Gouv, Autorités locales	Fournir une assistance alimentaire inconditionnelle aux déplacés internes et autres populations affectées par le conflit pendant et après la crise.	X			(moyenne 42,000/HH/Mois; 6p/HH) Montant pour fournir un panier alimentaire de 2100 Kcal/p/j	Coupons, Cash ou Vivres en fonction du contexte, de la faisabilité opérationnelle et du coût-efficacité.
	Assistance Alimentaire en soudure pastorale et agropastorale précoce	PAM	Mars - Mai	Cadre Harmonisé => Zones pastorales et agropastorales précoces où il y a des personnes en insécurité alimentaire et nutritionnelle, système EXPERT pour identifier les communes et autres analyses	CH => nombre IPC3-5 par Cercle SAP/EXPERT => Nbre par Commune Services Techniques et autorités locales => Village ciblage communautaire basé sur des critères de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire	Fournir une assistance alimentaire inconditionnelle aux personnes vulnérables à l'insécurité alimentaire saisonnière.	X		X	(moyenne 42,000/HH/Mois; 6p/HH) Montant pour fournir un panier alimentaire de 2100 Kcal/p/j	Idem
	Assistance Alimentaire en soudure agropastorale précoce	PAM	Juin - Sept	Idem	Idem	Idem	X		X	(moyenne 42,000/HH/Mois; 6p/HH) Montant pour fournir un panier alimentaire de 2100 Kcal/p/j	Idem
	Assistance Alimentaire pour la création d'actifs	PAM	Janv-Dec	Analyse intégrée du Contexte ; Priorité Pays AGIR; Planification Saisonnière Basée sur les Moyens d'Existence (PSME) ; Planification Communautaire Participative	Ciblage au niveau village, par les services techniques et autorités locales Ciblage communautaire basé sur des critères de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire	Fournir une assistance alimentaire conditionnelle aux personnes vulnérables à l'insécurité alimentaire contre leur participation à la création d'actifs	X	X	X	(moyenne 30,000/HH/Mois; 1500*20jr/mois/participant)	Cash hors soudure et Vivres pendant la soudure.
	Alimentation Scolaire	PAM	Année scolaire	Indicateurs liés à l'Education (i166) et zones vulnérables à l'insécurité alimentaire	Ciblage basé sur le statut : Enfant inscrits à l'école primaire participant au programme.	Fournir des ressources aux comités de gestion scolaire pour acheter et préparer des repas scolaires aux enfants	X	X	X	105f/enfant/jour ; 180 jr/an	Cash
	Cash For Nutrition Awareness	PAM	Janv-Dec	Zones affectées par l'amalnutrition Chronique	Ciblage basé sur le statut : Femmes enceintes et allaitantes	Transferts conditionnels de cash aux FEFA pour la prévention de la malnutrition chronique.	X	X	X	5000f/FEFA/Mois conditionnée aux vistes dans les centres de Santé.	Cash
	Cash for Caretakers	PAM	Janv-Dec	Centre de Santé ayant des unités de traitement de la MAS avec complication	Ciblage basé sur le statut : accompagnant des enfants hospitalisés	Transferts conditionnels de ressources aux accompagnants des enfants hospitalisés	X	X	X	2000f/accompagnant/jour conditionnée aux visites dans les centres de Santé.	Cash

TABLEAU 2 : PANORAMA DES TRANSFERTS MONETAIRES REALISES DANS LE CADRE DES PROGRAMMES JIGISEMEJIRI ET DU PAM, DECEMBRE 2019.



3.2. LA STRATEGIE RESILIENCE DES TRANSFERTS MONETAIRES

3.2.1. UNE CERTAINE CONFUSION GENEREE PAR LA DOUBLE VOCATION DES TRANSFERTS

Dans le cadre du programme KEY, un enseignement opérationnel fort est à tirer au sujet des finalités des transferts monétaires et des implications pour leur mise en œuvre. En effet, **la double vocation du programme KEY - partagée entre un objectif d'appui conjoncturel pendant la soudure (protection sociale) et un objectif de relèvement économique - a créé une confusion parmi certaines équipes opérationnelles sur les manières de procéder, de communiquer et de suivre l'impact des activités.**

Pour la majorité des acteurs du KEY, les transferts monétaires étaient à but de protection sociale (pilier 1). Ce qui explique que l'attention des opérateurs de TM était portée sur l'appui conjoncturel et la sécurité alimentaire, et beaucoup moins sur l'appui aux moyens d'existence. Cependant, puisque le programme KEY vise à la résilience des populations et même si les deux objectifs étaient bien dissociés (piliers 1 et 3), les TM à but d'appui conjoncturel devaient avoir une vertu, celui de protéger le pilier 3, à savoir les investissements sur le volet des moyens d'existence quelle qu'en soit la modalité d'appui (TM, nature ou accompagnement). Davantage d'explications sont fournies dans l'encadré 1 ci-dessous. Sur les premières années du programme KEY, certains opérateurs ont pu espérer à la fois un impact sur la consommation alimentaire et sur l'investissement productif des ménages, ceci dans un optique de relèvement (ou résilience). Ainsi, certains se sont déclarés déçus par une consommation alimentaire qui prédominait durant la période de soudure. Ni les vérifications post-distribution, ni les efforts de sensibilisation auprès des bénéficiaires - ce qui consiste à nier l'aspect inconditionnel des TM - n'ont permis de brider la préférence des bénéficiaires pour les produits alimentaires.

A force de parler résilience et nexus, on pourrait croire que la couverture de besoins d'urgence et ceux de type de type relèvement requiert le même travail. Or, c'est bien dans les approches et les méthodes de travail que les subtilités résident. Pour simplifier, on pourrait dire : « A finalité divergente, méthode de travail différente, même si au bout du compte les impacts des deux types d'action (urgence ou relèvement) doivent être cohérents et se renforcer mutuellement ».

Ainsi, si les opérateurs recherchent un impact au niveau des moyens d'existence, il est important de découpler et de sensibiliser de manière différenciée au sujet des actions menées, qu'elles soient à but de sécurité alimentaire ou de relèvement. Pour ces dernières, l'approche des groupements s'avère probante.

Finalement, « **tout n'est pas monétisable** » en matière de relèvement et d'appui productif. Les phases de diagnostic communautaire au démarrage du projet ont permis aux opérateurs de définir les activités pro-résilience auprès des communautés, et de privilégier notamment les distributions de semences, d'engrais, de petit cheptel, ou l'appui à des projets communautaires (réhabilitation de périmètres irrigués ou maraîchers).



Encadré 1 : La finalité des transferts monétaires au sein du KEY

Au sein du programme KEY, les TM ont dans la majorité des cas une vocation d'appui conjoncturel (période de soudure), intitulée « protection sociale » (pilier 1). Donc, le volet des dépenses minimales prédomine, il s'agit de dépenses usuelles du ménage, hors dépenses productives ou à but économique. L'appui aux moyens d'existence quant à lui est le plus souvent fourni en nature, sous forme de petit cheptel, d'intrants (semences, aliments bétail, engrais), d'accompagnement de microprojets (périmètres maraichers et irrigués, réhabilitation de points d'eau, groupes d'épargne, etc.) et d'appui technique (auprès de projets individuels ou collectifs).

Finalement en matière de relèvement, les TM de la plupart des partenaires du KEY (hormis ARC) ont comme objectif de protéger (ou sécuriser) les moyens d'existence appuyés par ailleurs en nature et sous forme de mini-projets d'accompagnement (cf. pilier 3, appui aux moyens d'existence). L'effet « protecteur » des TM consiste à soutenir les ménages durant la période nécessaire à la consolidation ou le renouvellement des moyens d'existence, d'où une saisonnalité des transferts en périodes de pré-soudure (période des labours, de mai à juillet), soudure (pic entre juillet et septembre) et post-soudure (pour éviter de brader les fruits de la récolte, en septembre-octobre).

En effet, un point de vigilance est à signaler : si l'appui productif est fourni uniquement sous forme monétaire (et inconditionnelle), il existe des risques réels d'utilisation à des fins non productives, ou que cet appui soit détourné au profit d'un seul membre de la famille, par exemple le chef de ménage au détriment des femmes qui souhaitent se lancer dans des activités économiques (expérience lors de la 1^{ère} année de lancement du PRESA).

3.2.2. QUEL IMPACT DES TRANSFERTS MONÉTAIRES EN MATIÈRE DE RÉSILIENCE ?

En matière de résilience, la mesure d'un quelconque impact nécessite un recul d'au moins 2-3 ans. C'est pourquoi, une évaluation finale dans le cadre de la programmation KEY pourrait permettre de dégager de modestes enseignements quant aux effets du programme sur les niveaux de relèvement/résilience des populations ciblées.

A titre d'exemple, une évaluation à mi-parcours (2018) réalisée par le consortium ARC constatait un doublement du capital productif des ménages qui ont été bénéficiaires du paquet complet, à savoir TM saisonniers et appui aux moyens d'existence, ceci sur 3 années consécutives (de mai 2017 à novembre 2020). Cela démontre que si la combinaison d'activités est assurée et respectée dans sa temporalité, alors l'objectif de relèvement (restauration des moyens d'existence) peut être atteint.

A contrario, les opérateurs ont également constaté que **le non-respect du calendrier (ou saisonnalité) des transferts monétaires a pu avoir un effet négatif fort sur la résilience des populations bénéficiaires, voire même annulé l'effet « résilience » envisagé par le programme.** En effet, lorsque les distributions de TM (espèces ou coupons) ont dû être reportées, les ménages



bénéficiaires ont parfois vendu une grande partie des actifs productifs dont ils avaient bénéficié (notamment des têtes de bétail).

Par exemple, dans le cadre de la collaboration AVSF (appui aux moyens d'existence) / Oxfam (TM) en 2017, 30% des ménages ont déstocké immédiatement dès que le noyau d'élevage leur a été distribué, alors que les versements monétaires étaient retardés ou ont été annulés.

3.3. LES ENJEUX DE COUVERTURE

3.3.1. COUVERTURE GEOGRAPHIQUE : L'EFFET DE DISPERSION

Plusieurs partenaires du KEY regrettaient une certaine dispersion de l'assistance, qui provient de l'extension de leurs activités à de nouvelles zones d'intervention qui leur sont relativement peu connues¹², ce qui peut réduire l'efficacité de leurs actions de type relèvement/résilience.

La répartition spatiale des acteurs est en grande partie déterminée par les stratégies des sièges des organisations et des bailleurs de fonds. Lors de diverses rencontres, les opérateurs témoignent d'encouragements à couvrir des zones particulièrement instables (par exemple, dans les zones frontalières ou dans certaines du centre, telles que Duanza et Gournous) pour lesquelles les ONG n'ont pas d'expérience préalable et/ou de connaissances suffisantes¹³. Au vu des multiples incidents de sécurité affectant les organisations humanitaires, il est clair que les opérateurs ont exposé leur personnel, ainsi que les populations bénéficiaires, à des risques sécuritaires en particulier lors d'opérations de TM (distribution d'espèces).

Au Mali, cette tendance à la dispersion de l'assistance¹⁴ est reconnue et s'explique notamment par des contraintes politiques. Les quotas de couverture géographique sont conditionnés par le Cadre Harmonisé (les phases de 3 à 5 sont priorisées¹⁵), relayés par d'autres organes (tels le SAP), puis affichés dans le cadre du Plan National de Réponse (PNR).

Un ciblage effectué de manière stricte sur des critères de vulnérabilité pourrait amener à une réduction significative du nombre de communes et localités soutenues (de l'ordre de 3 à 5, selon une estimation). Ce fût le cas lors de l'initiative des 166¹⁶, dans le but de combler le retard dans la mise en œuvre des OMD. L'initiative ciblait les 166 communes (rurales et certaines urbaines) structurellement déficitaires sur le plan de la sécurité alimentaire de 1987 à 2004, selon les enquêtes du SAP¹⁷.

¹² La volatilité du contexte Malien et l'émergence de besoins humanitaires dans de nouvelles zones expliquent l'injonction, portée par les bailleurs de fonds, pour encourager les acteurs humanitaires à translater leurs interventions géographiquement le plus rapidement possible.

¹³ Lors d'un récent appel à propositions de projets (dans le cadre de l'Alliance Sahel), certains ONG ont préféré ne pas postuler car elles s'estimaient pas assez connaisseuses des terrains et des dynamiques locales, en particulier pour mener à bien un travail d'appui à la résilience des populations.

¹⁴ A savoir, la couverture d'un grand nombre de communes et de villages dits 'vulnérables'.

¹⁵ Au regard de la sécurité alimentaire, ces phases correspondent à des situations de crise (3), urgence (4) et famine (5).

¹⁶ Programme de l'Initiative d'accélération de l'atteinte des OMD dans les 166 communes les plus vulnérables du pays.

¹⁷ Situées dans les régions de Tombouctou, Kidal, Gao, Mopti, Ségou, Kayes et Koulikoro, ces communes couvraient 28 cercles, 3052 villages, fractions et quartiers, pour une population de 2,5 millions d'habitants.



Localement, cet effet de dispersion de l'assistance est aussi exercé par les autorités locales (maires) et les leaders communautaires, qui encouragent la couverture de « tous les villages » sur une zone. L'aide ainsi dispersée permettrait de mitiger de potentielles tensions intercommunautaires dans certaines zones. Néanmoins, plus l'aide est dispersée (taux de couverture faible), plus la pression sociale pour redistribuer (voire détourner) une partie de l'aide augmente, ce qui remet en question le principe d'une priorisation humanitaire en excluant les plus vulnérables de l'assistance, voire en augmentant les tensions au sein des communautés¹⁸.

3.3.2. CIBLAGE DES POPULATIONS : UN EXERCISE ARDU ET PEU ADAPTABLE

En matière de ciblage, il existe au Mali depuis 2013 un consensus parmi les acteurs selon lequel l'assistance doit reposer sur des critères de vulnérabilité (sur la base des profils HEA), plutôt que sur des critères liés au statut (PDI¹⁹, par exemple). Une note de vigilance cependant, puisque si les profils HEA sont relativement valides et actualisés pour les régions du sud du pays, ce n'est pas le cas pour les zones du nord. Dans certaines zones pour lesquelles les profils datent des années 2012-15, certains paramètres clés ont totalement bougé. La partie pastorale a parfois complètement disparu ou encore, les moyens d'existence de la catégorie des « Très Pauvres » (TP) ont nettement évolué. Par exemple, le recours à des activités d'extraction minière est apparu massivement dans certaines zones. Il serait donc nécessaire de reconduire certains exercices de profilage HEA, en particulier dans des zones prioritaires d'intervention. Or, les financements ou la volonté des bailleurs font actuellement défaut. Pour les opérateurs, la communication constitue un défi majeur pour expliquer les motifs d'exclusion, en particulier auprès des publics non ciblés. Cette difficulté provient notamment du fait qu'une grande majorité de la population dans les zones assistées relèvent des catégories Pauvre (P) et Très Pauvres (TP), et qu'il est souvent extrêmement compliqué de distinguer entre les niveaux de pauvreté. Les techniques de ciblage créent ainsi des écarts qui peuvent être jugés comme artificiels dans des communautés où les mécanismes de partage et de redistribution sont quasi systématiques.

Jusqu'à présent, les programmes de transferts monétaires manquent d'agilité en matière de ciblage, c'est-à-dire que le nombre de cas assistés (*caseload*) demeure constant malgré les évolutions de contexte et de vulnérabilités. Par exemple, le programme KEY n'avait pas la possibilité d'intégrer les nouveaux TP en cours d'exécution des projets. Le programme Jigisemejiri a aussi conservé un *caseload* relativement similaire depuis les années 2014-15. De plus, les exercices de vérification du ciblage, effectués au domicile des ménages ciblés, s'avèrent longs -au moins 2 semaines sur zone - et coûteux en termes logistiques et financiers.

Finalement, l'objectif résilience au niveau des ménages est une vraie gageure au Mali, pour diverses raisons : manque de visibilité sur les profils de vulnérabilité, difficulté d'un suivi « individualisé » au

¹⁸ Voir plus loin, Section 3.4.2.

¹⁹ PDI : Personnes Déplacées de l'Intérieur.



fil du temps, absence de complémentarité entre programmes d'appui conjoncturels et permanents pour une grande partie du pays.

3.3.3. IN FINE, UNE COUVERTURE DES TRANSFERTS MONETAIRES JUGEE INSUFFISANTE

La couverture de l'assistance a pu être jugée insuffisante dans le cadre du programme KEY, que ce soit en termes de populations assistées ou de montants transférés.

Premièrement, il n'a pas été possible de couvrir l'ensemble des TP dans les zones ciblées en raison des limites budgétaires et compte tenu de l'ampleur des besoins. En effet, sur la bande sahéenne la catégorie des P et TP représente entre 50 et 60% de la population totale. C'est pourquoi, les opérateurs du KEY rapportent des taux de couverture de la catégorie TP de l'ordre de 30% (consortium Lafia)²⁰. En outre, selon le retour des populations bénéficiaires, le montant de 120'000 CFA (par an et par ménage) ne permet pas de (re)construire leur résilience suite aux chocs endurés.

3.4. SUIVI ET EVALUATION: QUELLE IMPLICATION DES POPULATIONS ?

3.4.1. LES DIFFICULTES DU TRAVAIL DE SUIVI ET D'EVALUATION

Les difficultés en matière de S&E découlent de la situation sécuritaire en général, et notamment des déplacements de population. Ces circonstances peuvent compromettre à la fois la disponibilité et la véracité des informations recueillies. La pression sociale, source de redistribution voire de détournement des ressources de l'assistance, peut également s'exercer sur le personnel des ONG. Cela amène des situations où les résultats des PDM²¹ peuvent être biaisés par les enquêteurs eux-mêmes.

3.4.2. MECANISMES DE REDISTRIBUTION SOCIALE OU RISQUES DE DEVIATION DE L'AIDE ?

Il existe des risques réels de déviation de l'aide fournie par le biais de TM. Au-delà des incidents liés au banditisme (braquage des organisations venant délivrer les espèces), il arrive également que les chefs de village prennent leur part, pour des motifs de solidarité au sein de la communauté (redistribution de l'aide) ou bien pour recouvrer des dettes contractées par des bénéficiaires auprès d'eux. La deuxième évaluation itérative du projet KEY²² a mis en lumière les stratégies locales de redistribution et les convenances sociales en matière de partage et de solidarité, qui sont « *souvent difficile voire impossible de dissocier des cas de détournement* ». Voir encadré 2, ci-dessous.

Selon plusieurs opérateurs rencontrés, la ponction effectuée par les leaders communautaires (par exemple au Nord du pays) se situe entre 0 et 50% des montants distribués. Cette proportion est d'autant plus élevée que le taux de couverture des populations est faible²³.

²⁰ Voir précédemment, Tableau 1.

²¹ Enquêtes de suivi post-distribution. PDM : post-distribution monitoring.

²² Groupe URD (2019), Evaluation Itérative avec Mini-Séminaire 2 (28 mai – 30 juillet 2019), Appui stratégique au programme KEY.

²³ Idem.



Concernant les coupons, il peut exister un problème de transparence sur les quantités de denrées finalement obtenues via l'échange desdits coupons. Pour les opérateurs, la visibilité de l'assistance réelle fournie aux bénéficiaires peut varier selon le prestataire et la zone d'intervention, ce qui pose un problème de traçabilité de l'aide.

Encadré 2 : Les mécanismes de redistribution des transferts monétaires

« Des accusations de détournement de l'aide, en particulier concernant les distributions d'espèce (cash transfer), sont notamment formulées à l'encontre des intermédiaires des distributions. Le fondement de ces charges oscille entre réalité et tentatives de discrédit dans une logique de concurrence et de stratégie sociale de redistribution des richesses. Il est très difficile pour les ONG de distinguer ce qui relève du détournement et du mécanisme endogène de redistribution sociale sans être prises à partie avec des accusations de partialité. »

Extrait de l'EIMS 2 (mai – juillet 2019), Appui stratégique du Groupe URD au programme KEY.

3.4.3. LA DIFFICILE REMONTEE D'INFORMATIONS DES POPULATIONS VERS LES OPERATEURS

La remontée d'informations à partir des communautés (vers les équipes projet) s'avère très faible, voire quasi-inexistante et potentiellement facteur de risques pour les bénéficiaires.

Plusieurs partenaires du KEY rapportent que très peu d'informations ont été remontées à travers les mécanismes de retours d'informations mis en place. Pour des raisons culturelles et sociales, les personnes ne se sentent pas à l'aise à l'idée de remonter des plaintes auprès d'un comité (« *ce n'est pas dans l'état d'esprit communautaire*²⁴ »), d'autant plus s'il est constitué de personnes influentes (leaders communautaires). La dénomination même d'un 'système de plaintes' paraît inappropriée culturellement, mieux vaudrait enlever cette notion de plaintes selon de nombreux interlocuteurs.

De plus, la pression sociale peut continuer de s'exercer et des risques sécuritaires découler du recours à ce type de mécanismes, d'où leur faible utilisation. Dans certains villages, les mêmes personnes influentes sont choisies pour constituer divers comités (ciblage, plaintes, nutrition, etc.), ce qui crée une forme de concentration de pouvoir et de prise de décision autour du projet, et peut ainsi limiter les retours et l'expression d'opinions divergentes vers les opérateurs. La mise en place de numéros verts ont pu faire davantage leur effet, avec une remontée d'environ 10-15 retours.

De manière générale, si l'activité des ONG est bien acceptée dans la zone d'intervention, il n'y pas de difficulté particulière pour obtenir et faire remonter des informations sur la mise en œuvre du projet, même sur des cas de corruption ou de détournement.

²⁴ Propos reporté par un acteur de terrain.



4. LES BONNES PRATIQUES

4.1. PARER AUX DIFFICULTES DU CONTEXTE

4.1.1. TRANSFERTS MONÉTAIRES AVEC DES RISQUES SECURITAIRES REDUITS

Le changement de modalité opérationnelle - des espèces vers les coupons - a été la stratégie adoptée au sein du consortium KEY pour maintenir les versements TM et l'approvisionnement de marchandises tout en réduisant les risques de sécurité, tant pour les bénéficiaires que pour les personnels humanitaires. Le défi à venir consistera à mettre à l'échelle la programmation de coupons, notamment à travers des systèmes numériques (e-cash) afin d'augmenter la traçabilité et le suivi de l'assistance.

Un procédé alternatif expérimenté par certains opérateurs consiste à délocaliser les bénéficiaires lors des distributions²⁵ en raison du niveau d'insécurité. Dans cette configuration néanmoins, le risque est davantage porté par les bénéficiaires que par les équipes opérationnelles.

4.1.2. DES PARTENARIATS DE CONFIANCE AVEC LES PRESTATAIRES

Pour contrecarrer les effets inflationnistes des transferts monétaires, les partenariats avec les commerçants locaux - qu'ils agissent en tant qu'intermédiaires financiers ou fournisseurs de denrées - sont essentiels. En effet, les pressions à la hausse des prix peuvent être dommageables à la fois pour les bénéficiaires et pour le fonctionnement des marchés locaux.

En cas de délocalisation des bénéficiaires, certains acteurs pouvaient craindre des risques additionnels de déstabilisation des marchés locaux, en l'occurrence dans les chefs-lieux en y concentrant la plupart des achats des bénéficiaires. Cependant, ces risques de perturbations dépendent entièrement du fonctionnement des marchés (capacité et adaptabilité) et sont à estimer selon le contexte local.

Le suivi des partenariats comportent des paramètres additionnels lorsque sont mis en place des programmes de coupons papier ou électroniques, tels que : offre et qualité des marchandises, procédures logistiques et de suivi à mettre en place, etc.

4.1.3. RENFORCER LA COORDINATION ET L'ADAPTABILITE DES ACTEURS

Comme évoqué précédemment²⁶, la coordination des acteurs humanitaires intervenant dans les mêmes zones est essentielle pour plusieurs raisons : mitiger les risques sécuritaires, soutenir les

²⁵ La délocalisation consiste à organiser le transport des bénéficiaires vers un chef-lieu (ou un lieu sûr) afin de procéder à la distribution d'espèces.

²⁶ Cf. Section 3.1.3. Variabilité et coordination opérationnelle.



marchés et maintenir le niveau des prix (contrer le risque inflationniste), éviter les doublons de l'assistance.

Par ailleurs, il est nécessaire d'adapter régulièrement les programmes TM en raison de la volatilité du contexte, ce qui requiert des échanges fréquents avec le bailleur.

Dans le cadre du fonctionnement d'un consortium²⁷, les expériences et les outils doivent être partagés le plus possible afin de mutualiser les bonnes pratiques. Par exemple, des formations sur la nutrition ont été menées par ARC auprès des autres membres du consortium, ou encore SOS Sahel a partagé un outil de suivi et d'évaluation de la performance (pour les groupes de soutien aux activités nutrition) sur demande de la DUE.

Malgré l'existence d'un cadre d'échange et de partage institué au sein du KEY (le groupe thématique de S&E), plusieurs interlocuteurs considèrent qu'il pourrait être davantage investi pour mutualiser des outils, organiser des formations, partager des expériences et des approches de travail, etc. A titre d'exemple, d'autres outils partagés auraient pu être produits sur des aspects spécifiques, en matière d'appui aux moyens d'existence, par exemple.

4.2. CHOIX DES MODALITES ET IMPACT RESILIENCE

4.2.1. LE CHOIX DES MODALITES

Les systèmes de coupons électroniques (système Kache mis en œuvre par ACF et DRC au Mali) ont l'avantage de permettre l'autonomisation des bénéficiaires, de suivre l'usage des TM reçus, ainsi que l'offre des commerçants. Pour leur mise en œuvre, il est à rappeler qu'ils nécessitent un certain nombre de prérequis, tels que :

- ✓ Formations des commerçants partenaires sur une durée d'environ 6 mois,
- ✓ Sensibilisation auprès des équipes et des bénéficiaires)
- ✓ Mise en place d'équipements et de systèmes de suivi informatisés, qui nécessitent du temps pour leur installation et leur bonne appropriation par les équipes opérationnelles.

Il existe aussi un intérêt croissant pour la modalité opérationnelle des foires, en particulier dans les zones où l'offre est limitée. Dans certains cas, les communautés ont pris conscience de l'importance des foires. Il y a deux types de foires, soit fermées, soit ouvertes. Pour les foires fermées, une date est fixée à laquelle sont réunis uniquement des fournisseurs locaux, ce qui permet de contrôler (pour l'opérateur) les quantités et la qualité des kits distribués. Lors d'une foire ouverte, l'opérateur autorise une plus grande diversité de fournisseurs pour un kit de marchandises donné, ce qui induit davantage d'efforts en matière de suivi.

²⁷ Cf. Section 2.4. L'approche consortium.



4.2.2. IMPACT RESILIENCE

La saisonnalité (ou calendrier) des transferts monétaires doit être respectée pour garantir les effets attendus sur la résilience des populations bénéficiaires. Les distributions ou versements TM au titre de la protection des moyens d'existence doivent avoir lieu au début et durant la période de soudure (de mai-juin à août), ceci afin de vivre plus sereinement la période de soudure puis, lors de la période de post-soudure (septembre-octobre) afin de préserver les récoltes. A cette époque, les prix des récoltes sont bas donc peu avantageux pour les ménages qui doivent s'approvisionner en vivres et autres denrées/services nécessaires. Si les rations ou versements de protection arrivent trop tard, la décapitalisation d'actifs risque d'avoir déjà eu lieu.

En matière d'opérations de relèvement/résilience, le facteur clé de réussite réside dans l'accompagnement des populations soutenues. L'une des solutions trouvée par les opérateurs consiste à former certains membres de la communauté, pour intervenir comme relais technique au sein des communautés (expérimenté par IRC). Cependant, cette option peut s'avérer non-pérenne si elle repose entièrement sur du bénévolat. Sitôt le projet terminé, il est possible que les relais cessent leurs prestations auprès de la communauté.

C'est l'une des raisons pour lesquelles, les opérateurs privilégient des approches collectives (type groupements), pour lesquelles les mécanismes de suivi technique sont intégrés et se révèlent plus durables. Dans ce cadre, les services rendus par les relais ou agents techniques ont le potentiel d'être rémunérateurs. En outre, les membres des groupements (clubs maraîchers, groupe AVEC²⁸, par exemple) œuvrent pour leur autonomie future en participant aux prises de décision et en générant des activités économiquement viables.

En ce sens, les actions en appui aux moyens d'existence à travers une approche de groupement se distingue fortement des transferts monétaires individualisés à but d'appui conjoncturel même inconditionnels.

Ces actions collectives permettent également d'atteindre les ménages et les individus afin de renforcer leurs actifs, leur épargne, leurs attitudes et pratiques (alimentaires, nutritionnelles, en matière d'éducation, etc.). In fine, il reste important de dissocier le type d'approches et d'acteurs selon que les interventions finalité de type survie ont une (urgence) ou relèvement/résilience. Ce point a été développé à la Section 3.2.1.

Encadré 3 : Exemples d'activités pérennes pour l'accompagnement technique.

Un programme para-vétérinaire mis en œuvre par AVSF au Niger (intitulé « Niger 12 ») a permis d'équiper, de former et d'accompagner un réseau de para-vétérinaires communautaires, qui sont

²⁸ AVEC : Association Villageoise d'Épargne et de Crédit.



devenus progressivement autonomes financièrement en rémunérant leurs services au niveau communautaire.

De manière similaire, des formations offertes dans le cadre de projets par des ONG (pour la réparations de pompes hydrauliques, de production de supplément nutritionnel sur la base de produits locaux²⁹) peuvent à terme créer des services et des activités véritablement pérennes au sein des communautés, car économiquement viables.

4.3. POUR UNE COUVERTURE EQUILIBREE

En matière de couverture géographique, la plupart des opérateurs rencontrés soulignent l'importance de préserver l'équilibre social dans les zones d'intervention. En effet, plusieurs exemples venus du terrain montrent que si l'équilibre social n'est pas préservé - entre communautés dans le centre et entre factions dans le nord du pays -, les opérateurs s'exposent à des risques accrus.

Le taux de couverture ne doit pas être trop faible, car cela peut amplifier des mécanismes de redistribution et de partage informels qui échappent en grande partie aux acteurs et induisent un risque d'exclusion des plus vulnérables.

4.4. L'IMPLICATION DES POPULATIONS DANS LE SUIVI

4.4.1. ASSOCIER LES POPULATIONS POUR MIEUX SUIVRE LES TRANSFERTS MONETAIRES

Comme vu précédemment³⁰, il est crucial d'associer les communautés et les autorités locales dans les différentes phases du projet, en particulier celle du ciblage. Par exemple, le programme du Jigisemejiri³¹ utilise des techniques d'auto-ciblage par lesquelles les communautés classifient elles-mêmes les individus, puis les équipes du programme croisent ces informations avec celles en provenance de la base de données et d'autres avis collectés au sein de la communauté. De manière similaire, dans le cadre du consortium KEY, le ciblage repose à la fois sur les profils HEA et une approche communautaire, pour amender les critères de profilage et valider les publics cibles, par exemple.

Parmi les bonnes pratiques, on peut retenir :

- ✓ L'importance de former les équipes opérationnelles pour la tenue d'assemblées communautaires où sont rappelés les objectifs de l'action, explicités les critères du ciblage, lues à haute voix les listes de bénéficiaires et pendant lesquelles des discussions peuvent avoir lieu.

²⁹ Expérimenté par SOS Sahel au Mali.

³⁰ Cf. Section 2.3. L'implication des communautés.

³¹ Le programme du Jigisemejiri financé par la Banque Mondiale est un filet social permanent.



- ✓ La mise en place d'un mécanisme pour revoir systématiquement les opérations de ciblage, par exemple si le taux d'exclusion de potentiels bénéficiaires dépasse les 20% (taux d'erreur).

4.4.2. MITIGER LES POTENTIELLES DEVIATIONS DE L'AIDE

Pour réduire la déviation de l'assistance, l'une des rares mesures de mitigation consiste à éviter les distributions en une seule fois (« one-shot »), ce qui autorise des visites de suivi et le maintien d'une certaine proximité avec les communautés (les comités, notamment). Cependant, comme expliqué précédemment, il est difficile de prendre conscience de la nature exacte et de l'ampleur des phénomènes de redistribution et/ou de détournement des transferts monétaires.

4.4.3. QUELS MECANISMES DE REMONTEE D'INFORMATION ?

Les mécanismes de remontée d'informations (ou de suivi du projet) peuvent être utiles et fonctionner, à condition qu'il soient garants de la confidentialité, de l'anonymat et limitent les risques pour les bénéficiaires. Premièrement, il n'est pas nécessaire de multiplier les comités au sein d'un village, car il est souvent difficile de mobiliser des personnes différentes pour chacun de ces comités (de l'ordre de 4-5 personnes en général). Résultat, le comité de ciblage est souvent converti en comité de gestion des plaintes (composé des mêmes individus) au fil du projet.

Afin de favoriser la remontée d'informations, la composition des comités doit être réfléchie. L'expérimentation de IRC - en formant des comités avec des personnes indépendantes, et non de leaders habituels - constitue un contre-exemple et a apporté des résultats probants.



5. PISTES D'ACTION

Les pistes d'action dégagées au cours de cet état-lieux des transferts monétaires au Mali sur les dernières années (2017-19), en particulier au sein du consortium KEY, sont les suivantes :

5.1. En matière de mise en œuvre des programmes de transferts monétaires:

- a) Privilégier l'utilisation des coupons pour couvrir les besoins réels des ménages et pour minimiser les risques de détournement de l'aide.

Les listes de marchandises et de prix sont préétablies, entre les commerçants et l'opérateur.

- b) Consolider des partenariats avec les prestataires, afin d'éviter le monopole et le trafic d'influence.

Si possible, les opérateurs de transferts monétaires doivent travailler avec plusieurs prestataires (idéalement plus de 2-3 commerçants-partenaires).

- c) Rendre les programmes plus adaptables à la volatilité du contexte.

Alors qu'il existe une forte volonté des bailleurs de promouvoir les modalités de transferts monétaires, il est nécessaire de réfléchir à des procédures adaptées et adaptables au contexte Malien. En effet, elles sont parfois jugées inadaptes, voire restrictives au regard de la diversité des contextes locaux.

En certaines occasions, les procédures-bailleurs peuvent aussi limiter les adaptations requises par les évolutions rapides de contexte, voire empêcher certaines innovations.

- d) Réfléchir à une éventuelle mise à l'échelle des programmes de transferts monétaires au Mali.

Dans la perspective d'une réplique ou d'une mise à l'échelle de programmes TM au Mali, des études plus spécifiques au contexte malien pourraient être menées. Par exemple, pour évaluer les résultats des programmes et mettre en commun les stratégies mises en œuvre par les organisations.

- e) L'approche inter-consortium pourrait apporter davantage de plus-value, en particulier sur le volet partage d'expériences et d'outils de travail.

Pour cela, les organisations partenaires doivent s'efforcer de communiquer différemment et être plus ouvertes au partage d'expériences et d'outils.



5.2. En matière de suivi-évaluation :

f) Favoriser davantage de synergies pour le suivi des activités entre les organisations et les consortiums (au sein du KEY).

g) Impliquer les communautés à travers un système de suivi-évaluation participatif. Pour cela, il s'agirait de mettre à contribution les comités villageois. Un accent pourrait être mis sur la vérification des effets des programmes de transferts monétaires, ainsi que sur certains indicateurs de processus.

h) Améliorer les mécanismes de suivi des « plaintes ». Voir Point 6.

i) Estimer l'effet protecteur des moyens d'existence à travers des transferts monétaires.

Cet effet « protection des moyens d'existence » a été pour ainsi dire non étudié dans le cadre de la programmation KEY. Pourtant, de nombreux cas pourraient illustrer le fait que les transferts monétaires ont permis à de nombreux ménages de ne pas vendre leurs actifs productifs, voire d'investir pour les renouveler (restauration des moyens d'existence).

Cette mesure des impacts permettrait de visibiliser le bénéfice de la modalité TM en matière de relèvement (souvent confondue avec l'appui conjoncturel) et d'en perfectionner la mise en œuvre.

5.3. Couverture géographique :

Une plus grande concentration géographique serait gage d'efficacité et de meilleur impact en termes de résilience.

Bon nombre d'opérateurs souhaiteraient voir la couverture géographique réduite, ce qui leur permettrait d'augmenter le nombre de bénéficiaires sur les zones d'intervention. Ils estiment qu'ils atteindraient un meilleur impact en priorisant les zones géographiques pour lesquelles ils ont davantage de connaissances et d'expérience terrain. Dans le registre de la résilience en particulier, la concentration et la priorisation géographique constituent des gages d'impact dans la mesure où ces actions doivent être menées de manière multi-sectorielle et dans la durée.

5.4. Ciblage :

L'harmonisation des procédures de ciblage au niveau des populations doit se poursuivre, pour l'ensemble des acteurs impliqués sur des programmes TM.

Les acteurs rencontrés insistent aussi sur la nécessité d'harmoniser les procédures de ciblage en dehors du consortium KEY. Ces discussions pourraient se poursuivre dans le cadre du cluster de la sécurité alimentaire.



5.5. Coordination opérationnelle :

Davantage de coordination opérationnelle entre les acteurs TM intervenant sur les mêmes zones géographiques est souhaitable.

j) Sur la question des montants des transferts monétaires, les acteurs pourraient se rapprocher sur les points suivants :

- ✓ Se baser sur un panier* pour déterminer les montants des transferts. *(de dépenses et/ou de besoins)
- ✓ Contextualiser les montants TM en fonction d'une série de spécificités. Celles-ci peuvent être liées :
 - au contexte : zones géographiques, profil socio-économique des ménages ciblés, modes de vie et zones de moyens d'existence, etc.
 - aux objectifs de programme : humanitaire, relèvement ou résilience, développement, protection sociale.
 - aux modalités des interventions : saisonnalité, contraintes opérationnelles, etc.
- ✓ Ajuster les montants TM en tenant compte de l'évolution des prix (suivi des marchés). Ainsi, les montants pourraient varier selon la saisonnalité, c'est-à-dire selon les périodes de pré-soudure agricole (soudure pastorale), soudure agricole et post-récolte. Typiquement il existe des tendances inflationnistes sur les denrées alimentaires pendant les périodes de soudure et déflationnistes (baisse des prix) au moment des récoltes.

k) Le renforcement de la coordination opérationnelle passe aussi par des efforts de transparence et de redevabilité auprès des populations.

Finalement, l'«harmonisation» des montants TM pourrait être une fausse question ou un objectif inatteignable. Ces dernières années au Mali, cette question a souvent été évoquée et reportée à plus tard, les acteurs ne réussissant pas à s'entendre sur des montants ou des méthodologies communes. En revanche, l'implication et les efforts de communication auprès des populations sont des vecteurs importants pour minimiser l'incompréhension des populations au sujet de la diversité des programmes et des montants de transferts monétaires.



5.6. L'implication des populations

L'implication des populations est cruciale en matière de suivi et évaluation, mais aussi pour assurer la redevabilité des actions.

l) Parmi les pistes d'action - déjà expérimentés par certains acteurs -, on peut citer :

- ✓ La tenue régulière de sessions d'information sur le projet auprès des communautés.

L'idée consiste à mener une revue des activités du projet avec les communautés, tous les 6 mois, par exemple. Malheureusement, cette proposition n'a parfois pas pu être mise en œuvre par manque de temps.

- ✓ La mise en place d'une ligne téléphonique ouverte (hotline).
- ✓ Le déploiement de relais (ou d'agents) communautaires dans les villages ciblés par le projet, ce qui permet une analyse et le traitement des requêtes en amont sur le terrain, avant une remontée éventuelle vers d'autres bases opérationnelles.
- ✓ La reformulation des questionnaires de suivi (PDM), afin de consigner des éléments sur les attentes, les perceptions ou le niveau de satisfaction des bénéficiaires.

m) Les systèmes de « plaintes » doivent être dénommés autrement et les membres des comités choisis de manière consensuelle au sein des communautés.

Dans le contexte culturel du Mali, le terme de plaintes est mal perçu car les interrogations, les tensions ou conflits éventuels sont gérés de manière informelle et quotidienne et, si besoin, à travers des personnes influentes du village. Le recours aux notables du village est considéré comme trop formel pour traiter des situations jugées inéquitables ou d'exclusion de vulnérables, d'où le faible recours aux comités établis. Il faut que le sujet de préoccupation dépasse l'autorité des chefs de village pour que la médiation passe par un mécanisme formel, par exemple une assemblée villageoise ou l'arbitrage du maire de la commune (en de rares occasions).

Pour favoriser le suivi sur le déroulé d'un projet, les opérateurs peuvent changer la dénomination, en « comités de suivi et de surveillance » plutôt que « comités de plaintes », par exemple.

Malgré cela, il est arrivé que la remontée d'informations demeure faible, comme le rapportait CRS sur un projet de reconstruction et de résilience économique.

- ✓ Il serait plus judicieux d'intituler ce type d'organe, le « comité de suivi », « comité de projet », voire « comité de confiance ».

La mission du comité serait alors plus vaste - qu'un habituel mécanisme de retour d'informations -, en favorisant la remontée d'informations sur ce qui marche, comme sur ce qui fonctionne moins bien.

- ✓ Les membres du comité devraient être nommés de manière consensuelle et être choisis au sein de la communauté sur des critères d'ouverture et de confiance.

Les personnes choisies devraient être considérées comme accessibles, interactives et à l'écoute des préoccupations de tous. Elles ne devraient pas avoir une position de « notable ».



ANNEXES

ANNEXE 1 : TERMES DE REFERENCE DE L'ETUDE



Programme KEY

Termes de référence

Étude de capitalisation des modes opératoires
des activités de transferts monétaires à
usages multiples (TMUM)

Septembre 2019



1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Suite à la crise multidimensionnelle qu'a connue le Mali, l'Union Européenne à travers le Fonds européen de développement (11^{ème} FED) et le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) soutient le financement de la mise en œuvre des diverses activités dans les six régions du Nord Mali dans le cadre du programme KEY.

Le programme KEY a pour objectif général de contribuer à la résilience des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle à travers un renforcement des connaissances et pratiques des parties prenantes du programme KEY et des autres acteurs intervenant dans le domaine de la résilience.

Le renforcement des connaissances et des pratiques est une activité essentielle à l'atteinte des objectifs du programme et constitue l'objectif spécifique 4 du cadre de travail entre le Groupe URD et la DUE. Il est attendu de procéder à des études pour détailler les procédures de mise en œuvre des activités afin de valoriser et de partager les bonnes pratiques pour plus d'effet des interventions sur les bénéficiaires.

Sur ce volet d'apprentissage, le Groupe URD a déjà été mandaté pour mener une mission d'accompagnement des membres du consortium Key, ainsi que l'ensemble des acteurs impliqués (PAM et programme de filet social national, Jigisemejiri) au sujet de la définition des montants des transferts monétaires à usage multiple (TMUM). L'objectif est de s'accorder sur des méthodologies de calcul afin de rendre les programmations en matière de transferts monétaires plus cohérentes et plus adaptées, en fonction des besoins couverts et des objectifs recherchés.

Afin de compléter ce travail, il a été de commun accord décidé avec la DUE de mener de manière concomitante une étude sur les modalités opératoires des TMUM, actuellement en cours au Mali. Dans la pratique, les programmes de transferts monétaires relèvent d'une multitude de formes et de modes opératoires. En outre, ils ont été très peu documentés dans le cas du Mali, alors même que ce type de programmes aient prospéré ces dernières années.

Dans le cadre de cette étude, il s'agira de documenter les pratiques récentes de transferts monétaires (TM) au Mali, et d'en tirer des enseignements pour la continuité de leur mise en œuvre.

2. OBJECTIFS

2.1. Objectif global

L'objectif de cette étude est de dresser un panorama des différents modes opératoires de transferts monétaires à usage multiple (TMUM).

2.2. Objectifs spécifiques

- i) Faire l'état des lieux des modalités opératoires des TMUM au Mali actuellement ;
- ii) Répertoire les enseignements utiles et les stratégies innovantes pour les valoriser et les partager avec les acteurs impliqués dans le domaine des TMUM.



3. RESULTATS ATTENDUS

Pour cette étude, les résultats attendus sont :

1. **Un état des lieux** des différents modes opératoires ;
2. Une **documentation des bonnes pratiques**.

4. METHODOLOGIE

La méthodologie de l'étude permettra de réaliser :

- Un **panorama descriptif des pratiques de transferts monétaires sur les 3-4 dernières années**, dans le cadre du KEY, ainsi que pour d'autres acteurs majeurs, tels que les programmes Jigisemejiri et du PAM;
- La réalisation d'un **diagnostic des risques, difficultés rencontrées et évolutions apportées** au cours de la mise en œuvre des programmes de TM.
- L'identification des **leçons tirées de la réalisation des programmes TM** au Mali sur les dernières années;

Cette étude sera conduite par un expert international expérimenté du Groupe URD.

La collecte d'informations sera essentiellement basée sur la revue documentaire et la conduite d'entretiens ciblés avec des représentants des principaux acteurs impliqués sur des programmes de transferts monétaires. Ces entretiens seront menés sur place (à Bamako) ou à distance.

Les services techniques de l'État seront pleinement associés à cette étude afin de pouvoir intégrer une vision plus large que les activités de KEY.

5. LIVRABLES

1. Un rapport final de capitalisation d'environ 25 pages, sans les annexes (questionnaires, bibliographie, cartes, statistiques, etc.).

6. MOYENS

- RH :
 - o Expert international ;
- Déplacement :
 - o Déplacement France - Bamako;
 - o Séjour d'environ 8 jours à Bamako.

7. DUREE DE L'ETUDE

25 jours de travail au total qui pourraient inclure 3 jours de week-ends maximums selon les contraintes de déplacements lors de la mission terrain (disponibilité et coûts des vols aériens, agenda des acteurs à rencontrer ...).



Financé par l'Union européenne

**EUROPEAN UNION
EMERGENCY TRUST
FUND FOR AFRICA**

#progKEY

mali@urd.org