



LES MODÈLES DE COORDINATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST : MALI ET MAURITANIE

Étude de cas

ÉTUDE DE CAS SUR LES MODÈLES DE COORDINATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST :

Mali et Mauritanie

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	4
Remerciements	5
Objet de l'étude de cas	5
État des lieux de la coordination des transferts monétaires en Afrique de l'Ouest	6
Contexte global	6
Contexte Ouest-Africain	6
Présentation des mécanismes de coordination des transferts monétaires au Mali et en Mauritanie	7
Participation	11
Activités	12
Financement	13
Enjeux de la coordination des transferts monétaires en Afrique de l'Ouest	13
La coordination des transferts monétaires face au développement de la protection sociale	13
La coordination des transferts monétaires face aux défis de l'assistance monétaire multisectorielle	15
Institutionnalisation des mécanismes de coordination des transferts monétaires	15
Leadership du groupe	16
Participation du gouvernement	16
Articulation avec les autres mécanismes de coordination humanitaire	16
Le rôle des Alliances ECHO dans les groupes de travail sur les transferts monétaires	17
Conclusion et recommandations	18
Annexe 1 : Personnes rencontrées	20
Annexe 2 : Mise à l'échelle des transferts monétaires avec ECHO :	
principes communs d'utilisation des transferts monétaires à usages multiples	21
Annexe 3 : Termes de référence du Point Focal du groupes de travail sur les transferts monétaires au Mali	22

ACRONYMES

CaLP	Cash Learning Partnership
CCFS	Cadre Commun Filets Sociaux
CCTS	Cadre Commun des Transferts Sociaux
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CWG	<i>Cash Working Group</i> (Groupe de travail sur les transferts monétaires)
DNPSES	Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire
DRC	Conseil Danois pour les Réfugiés
ECHO	Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne
EFSL	Expert Sécurité Alimentaire et moyens d'existence
EHP	Equipe Humanitaire Pays
HAT	<i>Humanitarian Advisory Team</i>
HEA	Analyse de l'économie des ménages
HNO	<i>Humanitarian Needs Overview</i> (Aperçu des besoins humanitaires)
HRP	<i>Humanitarian Response Plan</i> (Plan de réponse Humanitaire)
ICCG	Groupe de Coordination inter-clusters
DNPSES	Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire
OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires
OFDA	<i>Office of Foreign Disaster Assistance</i> (Bureau d'assistance aux catastrophes à l'étranger de l'Agence des États-Unis pour le développement international)
ONGI	Organisation Non Gouvernementale Internationale
OPS	Online Project System
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDM	<i>Post Distribution Monitoring</i> (Suivi post distribution)
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SRP	<i>Strategic Response Plan</i> (Plan de réponse stratégique)
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
UM/MRO	Ouguiya mauritanienne

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à exprimer ses vifs remerciements à toutes les personnes qui l'ont appuyé dans la conduite de ce travail de capitalisation. L'auteur et CaLP, adressent leurs remerciements particuliers à toutes les personnes ressources rencontrées et le temps qu'elles ont dédié lors des entretiens, et aux personnes qui ont apporté leurs commentaires et ajouts sur le texte.

Cette étude a été financée par OFDA. Les points de vue et opinions exprimées dans ce texte ne reflètent pas la position officielle d'OFDA. OFDA n'est pas responsable des informations contenues dans ce document.

OBJET DE L'ÉTUDE DE CAS

Depuis sa création, CaLP est engagé dans le soutien à la coordination des acteurs de transferts monétaires. À travers des ateliers d'apprentissage dédiés à ce thème, organisés en 2012 et 2015 à Genève, et la création de nombreux outils et études sur le sujet¹, CaLP a contribué au renforcement des mécanismes de coordination des Transferts Monétaires (TM), à l'instar des CWG nationaux, et aux niveaux régional et global, mais aussi de façon plus transversale, en travaillant avec les clusters, dans des contextes de crise ou de développement. Jusqu'à présent, aucune étude de cas n'avait été menée sur ce thème en Afrique de l'Ouest, alors même que les pratiques ont considérablement évolué et que le contexte définit des enjeux particuliers pour la coordination. Au moment où de plus nombreux acteurs se tournent vers les TM dans la région, répondant à des crises de différentes natures, il a semblé pertinent de tenter de dresser un état des lieux de la coordination des acteurs de TM en Afrique de l'Ouest, et surtout d'en tirer des recommandations et des bonnes pratiques à adapter dans l'ensemble des pays de la région.

CaLP, basé sur son expérience dans les pays et les réalisations des différents groupes – dont la vitalité peut évoluer rapidement au fil des mois – a choisi de documenter particulièrement l'expérience de coordination des TM du Mali, qui est actuellement l'un des CWG les plus inclusifs et dynamiques de la région, tout en ayant déjà pris la voie de l'institutionnalisation, ou tout au moins d'une collaboration renforcée avec les programmes nationaux de filets sociaux. La Mauritanie vient également nourrir les observations et les réflexions de cette étude, à travers son évolution récente d'un groupe des partenaires ECHO élargi à un CWG autonome et très rapidement institutionnalisé.

¹ CaLP (2016), Section Thématique: Coordination, Disponible sur www.cashlearning.org

ÉTAT DES LIEUX DE LA COORDINATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

CONTEXTE GLOBAL

Les dernières crises majeures (Haïti en 2010, et plus récemment les Philippines en 2013, Syrie/Irak depuis 2013, Ukraine en 2014, Népal en 2015) ont été les théâtres d'interventions où les transferts monétaires ont permis de répondre à large échelle aux besoins des populations affectées. Entre 2004 et 2014, le volume des transferts monétaires et la distribution de coupons dans les dépenses humanitaires est ainsi passé de moins d'1% à 6%².

Toutefois, l'augmentation du volume de l'aide s'est – dans certains contextes – accompagnée d'une forte fragmentation de l'aide monétaire³ alors qu'un changement dans les paradigmes d'interventions est en train de s'opérer. Les transferts monétaires sont désormais partie intégrante des politiques et des principes d'interventions. Ils sont de plus en plus considérés comme une réponse « par défaut »⁴ dans les interventions humanitaires « là où les marchés et le contexte opérationnel le permettent ». Les transferts monétaires, notamment les subventions en espèces, sont aujourd'hui considérés comme un outil central du renforcement de la résilience des populations, comme l'atteste le dernier rapport⁵ du Secrétaire général pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire.

Ces évolutions forcent la communauté humanitaire à renforcer sa capacité à coordonner ses activités de transferts monétaires, et plus seulement sur le plan technique mais aussi stratégique, afin d'éviter des manques ou doublons de l'assistance apportée, et de mener des analyses conjointes pour évaluer dans quelle mesure cette modalité répond aux besoins variés des populations⁶. Or, l'architecture actuelle de la coordination humanitaire, fondée sur les principes élaborés dans le cadre du Transformative Agenda de 2005 et de ses régulières révisions, s'appuie non pas sur une modalité opérationnelle (telle que les transferts monétaires) mais essentiellement sur le principe de responsabilité sectorielle des clusters. Cependant, un engagement envers l'adoption d'analyses inter-agences et multi-sectorielles a été pris dans le texte du *'Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need'*⁷ lors du Sommet humanitaire mondial à Istanbul en mai 2016.

CONTEXTE OUEST-AFRICAIN

En Afrique de l'Ouest, un constat largement partagé est que les transferts monétaires sont relativement peu utilisés par les acteurs de l'aide humanitaire (malgré des signes encourageants d'appropriation par de nouveaux acteurs, d'utilisation à plus large échelle et de montants progressivement plus importants), et se limitent généralement à certaines dimensions de la pauvreté, alimentaires et nutritionnelles, lors des périodes de soudures ou pendant les crises aiguës. L'expertise et l'expérience résident donc essentiellement au sein de ces secteurs, même si les acteurs de plus long terme (et notamment de la protection sociale) et de nouveaux secteurs montrent un intérêt croissant pour la modalité, la région étant exposée à différents facteurs de crise et de vulnérabilités (tensions politiques, changement climatique provoquant des déplacements de populations, épidémies...).

² ODI, Doing Cash Differently, How Cash Transfers can transform Humanitarian Aid, Septembre 2015, p16.

³ Au Liban, en 2014, 30 organisations d'aide humanitaires ont fourni de l'aide sous forme de transferts monétaires (espèces ou coupons) afin de répondre à 14 objectifs différents (alimentation, hébergement, protection, etc.).

⁴ ONU, Rapport « One Humanity, Shared responsibility », Quatrième responsabilité fondamentale : « Privilégier les programmes de subventions en espèces en tant que modalité d'aide par défaut ». Janvier 2016.

⁵ Une Seule Humanité, des responsabilités partagées, p. 38 : « La capacité de résistance et l'autonomie doivent être les principes qui inspirent la fourniture d'une assistance et les processus de gestion des risques. On peut citer un exemple important : l'organisation de programmes de subventions en espèces peut aider la population locale à exercer son libre arbitre en lui permettant d'acheter les marchandises et services dont elle a réellement besoin, tout en soutenant l'économie locale. Quand le marché et la situation opérationnelle le permettent, ces programmes de subventions en espèces devraient être la méthode d'aide la plus indiquée. Il faudrait également des mesures tendant à améliorer les systèmes nationaux de protection sociale capables d'assurer un accès équitable aux services sociaux et de mettre en place des filets de sécurité qui ne soient pas à la merci du fonctionnement des marchés ». 2 février 2016.

⁶ CaLP, Cash coordination Learning Event, May 5–6, 2015 Workshop Report, p.2.

⁷ "Provide a single, comprehensive, cross-sectoral, methodologically sound and impartial overall assessment of needs for each crisis to inform strategic decisions on how to respond and fund thereby reducing the number of assessments and appeals produced by individual organisations."

C'est dans ce contexte que huit groupes de travail sur les transferts monétaires, se sont créés. Dès février 2011 au Niger s'est constitué un CWG⁸, sous le leadership de l'ONG Save the Children et avec l'appui du CaLP. Ces groupes, qui se veulent ouverts et inclusifs sont dynamisés par un noyau d'organisations très impliquées dans les transferts monétaires au niveau global, et dans les pays (Oxfam, ACF, PAM, Save the Children, Care, Concern, Mercy Corps etc.). Ils ont ensuite été appuyés à partir d'octobre 2012 par le *Regional Cash Working Group* basé à Dakar, dont le lead est assuré par le CaLP. Les différentes activités du CaLP comme la création du Cash Atlas⁹, l'organisation d'ateliers régionaux et nationaux de bilan et capitalisation et le développement de forums techniques de soutien à la communauté de pratique¹⁰ ont favorisé un dynamisme régional et encouragé la coordination.

De manière générale, les groupes de travail nationaux se sont créés par l'identification d'un besoin en coordination sur les aspects techniques (soit par le CaLP, mais de plus en plus par les acteurs eux-mêmes, comme récemment en République centrafricaine en 2014 ou en réponse à Ebola en 2015). Leur dynamisme demeure toutefois inégal, puisque certains groupes sont désormais inactifs, et les liens avec la sécurité alimentaire demeurent très prégnants, au point que certains groupes de travail sur les transferts monétaires apparaissent comme des sous-groupes du cluster sécurité alimentaire.

PRÉSENTATION DES MÉCANISMES DE COORDINATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES AU MALI ET EN MAURITANIE

Au Mali comme en Mauritanie, la coordination des acteurs de transferts monétaires est reconnue pour leur dynamisme et leur institutionnalisation, faisant de ces deux pays une source d'intérêt particulier expliquant cette étude de cas. Parce que les défis de la coordination des acteurs de transferts monétaires dans la région sont nombreux, et que cette coordination traverse une phase de transition au niveau global, le CaLP a souhaité documenter les exemples « moteur » de la région afin de tenter d'identifier les facteurs de succès et ainsi dresser un possible modèle, ou en tout cas des recommandations pour le reste de la région.

LE GROUPE « TRANSFERTS MONÉTAIRES » AU MALI

Au Mali, dès le début de l'année 2012, la production d'un document¹¹ par Oxfam GB a permis d'initier une dynamique autour des questions de transferts monétaires, avant que ne soit créé plus formellement un CWG, à partir de février 2013 (dont le lead était assuré par le coordinateur des urgences en sécurité alimentaire et moyens d'existence – EFSL - d'Oxfam GB, qui y consacrait environ 20% de son temps, et du PAM). Comme pour la plupart des pays de la bande sahélienne, le CaLP a apporté un soutien significatif à la création de ce groupe, comme l'appui à l'élaboration des Termes de Référence, les échanges réguliers sur des aspects techniques et stratégiques, le partage d'outils et de documents au besoin... Le CaLP a également engagé des discussions avec la Banque mondiale permettant un rapprochement avec le groupe de travail et aboutissant à l'unification du CWG tel qu'on le connaît aujourd'hui.

L'enjeu de l'harmonisation du ciblage dans le Nord Mali a constitué le socle sur lequel s'est fondée la dynamique du groupe. Depuis la fin 2014, l'inclusion de la Direction Nationale de la Protection sociale (DNPSES) en qualité de second co-lead a permis de renforcer l'assise institutionnelle du CWG. Depuis septembre 2015, le financement (par ECHO et OFDA) d'un poste à temps plein intitulé « Point Focal Cash Working Group » a renforcé l'animation du CWG. Ce poste, occupé sous la responsabilité hiérarchique du Coordinateur EFSL d'Oxfam au Mali, a pour objectif d'« assurer l'animation, la coordination et la gestion de l'information du CWG dans le but d'améliorer la qualité des interventions monétaires au Mali ». La mission du point focal repose sur trois responsabilités clés, à savoir (i) Coordination et appui à la communauté de pratique ; (ii) Renforcement des capacités et (iii) Recherche et plaidoyer (voir annexe 3, les Termes de références du poste).

⁸ Le CWG était alors intitulé Groupe de travail technique sur la programmation des interventions en espèces et coupons au Niger (GTT)

⁹ CaLP (2013), Cash Atlas, disponible sur www.cash-atlas.org

¹⁰ Dgroups ; forums en ligne créés par le CaLP. Il en existe 4 donc le groupe pour les praticiens francophones : <https://dgroups.org/groups/calp/calp-fr>

¹¹ Oxfam, février 2012 (Systèmes de marchés céréaliers et impact de la hausse des prix des céréales sur la consommation alimentaire et les moyens d'existence des ménages; Région de Gao/ Cercles d'Ansongo, Bourem et Gao).

LE GROUPE « TRANSFERTS MONÉTAIRES » EN MAURITANIE

En Mauritanie, plusieurs acteurs ont mis en œuvre des transferts monétaires pour assister la population affectée par la crise alimentaire de 2011-2012. A partir de 2013, soutenus par la dynamique des formations aux transferts monétaires dispensées par le CaLP, le PAM et le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) ont tenté conjointement d'initier la formalisation d'un CWG, en regroupant les ONG nationales et internationales dans un cadre d'échange et de coordination des activités de transfert monétaire.

À défaut d'aboutir à une structure pérenne, la création de ce CWG qui devait trouver son ancrage institutionnel au CSA, a permis l'élaboration par le PAM de premiers termes de références (qui auront été ensuite révisés avec l'appui du CaLP en septembre 2014). Le groupe a néanmoins fonctionné de façon informelle et irrégulière, se mobilisant en fonction des circonstances et des priorités opérationnelles. L'année 2013 a notamment été marquée par la revue / évaluation des opérations de TM impulsée par le CSA et accompagnée par l'ensemble des acteurs. Le CaLP a fourni un appui durant cette période, rencontrant régulièrement OCHA pour promouvoir la coordination intersectorielle et essayant de saisir les opportunités de communication et d'échanges entre le CWG et les clusters. Le même processus était en cours dans l'ensemble des pays du Sahel.

Depuis 2014 (le recrutement s'est fait en septembre), suite au plaidoyer du CaLP pour le financement de la coordination et une certaine collaboration sur le développement des TDR, ECHO a financé un poste à temps plein pour le suivi-évaluation de ses partenaires¹², hébergé par ACF. Cette ressource a redynamisé les échanges entre acteurs des TM, s'élargissant progressivement au-delà des seuls partenaires d'ECHO qui ont ainsi constitué une sorte de Task Force (Alliance ECHO). Le cercle élargi, constitué d'ONG nationales et internationales, agences des nations unies, cellule des filets sociaux, représentants du secteur privé, qui se réunit très régulièrement tout au long de 2015, développant des outils et mettant en place des sous-groupes en région, s'est peu à peu substitué à un CWG en tant que tel, et a ainsi assuré un rôle de coordination des transferts monétaires en Mauritanie. Les participants à ce groupe s'étaient alors fixé pour objectif de dépasser les considérations relatives à l'identification des gaps/doublons, notamment en intensifiant les échanges entre la partie gouvernementale et les humanitaires. Mais depuis le début de l'année 2016, la coordination des seuls partenaires ECHO et le CWG se sont progressivement distingués. L'alliance ECHO est menée par le PAM et ACF, qui sont également co-leads du CWG fonctionnel désormais appelé, depuis le premier trimestre de 2016 « Alliance Cash Protection sociale ». Basée à Nouakchott et décentralisée dans les Wilayas du Gorgol, Guidimakha et Brakna, le CWG est dirigé par la cellule de Protection sociale qui héberge les réunions trimestrielles. Grâce à cette évolution, correspondant aux avancées politiques majeures en Mauritanie dans le développement d'un système de protection sociale, la coordination des TM s'est considérablement renforcée et l'ouverture multisectorielle également. Le groupe est appuyé par un comité de plaidoyer mené par Oxfam et un comité de Suivi & évaluation mené par Save the Children, créés au sein du groupe national.

¹² Il s'agissait pour ECHO de formaliser un mécanisme de coordination dans le but d'harmoniser les approches de ses ONG partenaires (matrices 4W, montants, ciblage, durée des interventions).

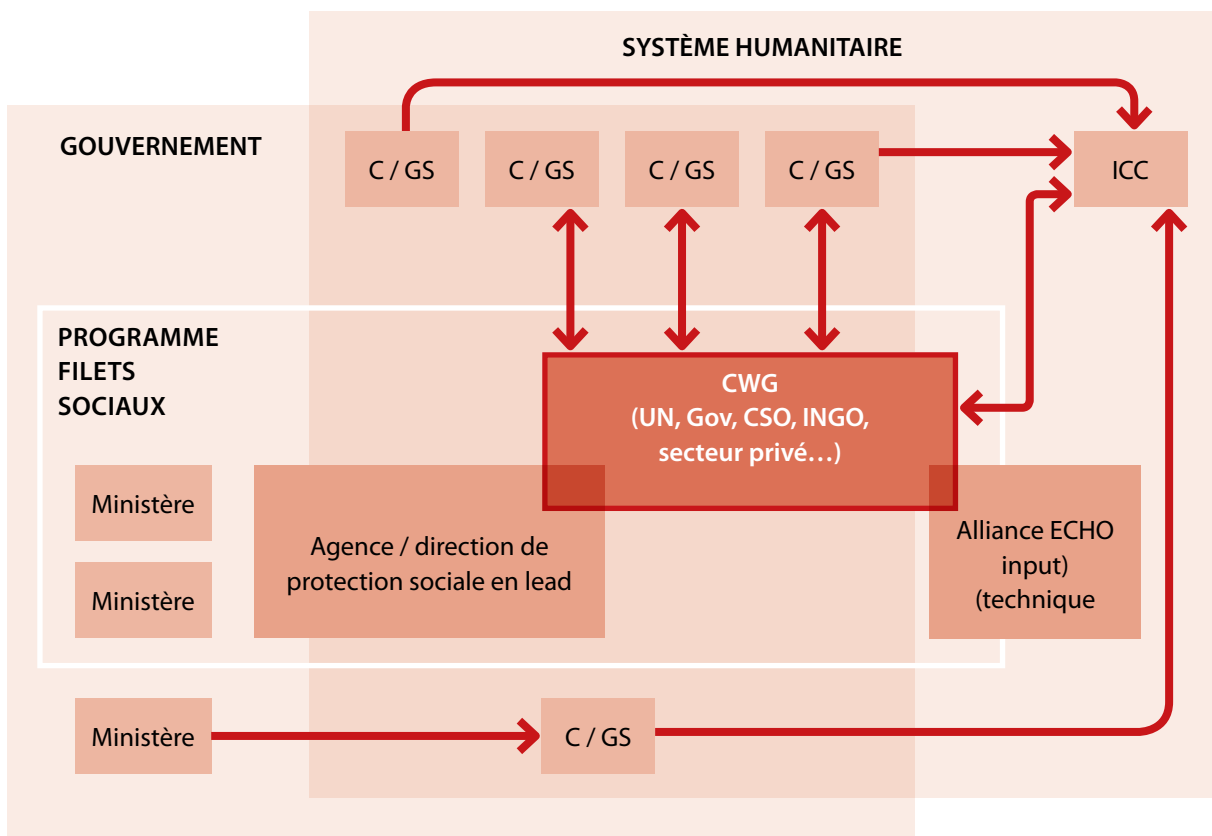
Tableaux récapitulatifs

Ces tableaux sont inspirés d'un travail de cartographie des mécanismes de coordination des TM existants mené par OCHA en février 2016. Ils reprennent partiellement l'analyse faite par OCHA suite aux entretiens avec le CWG du Mali, complétée par les observations dans les deux pays d'étude.

Inclusion dans l'architecture de coordination

Coordination gouvernementale	Inclusion forte : les deux CWG sont parmi les exemples les plus aboutis
Coordination humanitaire IASC	d'institutionnalisation, l'un des principaux défis à la pérennisation des groupes
Inclusion forte	La DNPSES est co-lead du CWG du Mali et celui-ci participe aux réunions du groupe ICC
Inclusion moyenne	En l'absence du système de clusters en Mauritanie depuis mi 2015, le CWG travaille avec les groupes techniques sectoriels notamment la sécurité alimentaire. La CPS dirige et héberge le CWG.
Inclusion faible	

Illustration du « modèle » Malien et Mauritanien



C / GS : Cluster / groupe sectoriel

ICC : Inter-Cluster coordination

Dans les deux pays, la cellule des filets sociaux (ou programme des filets sociaux, appuyé par la Banque Mondiale) est représentée dans le CWG. Au Mali, le gouvernement (à travers la DNPSES) est co-lead du groupe et a proposé d'accueillir des réunions et la direction est également présente aux réunions. Le groupe travaille également en étroite collaboration sur l'élaboration du Registre Social Unifié. Le CWG est également représenté dans le comité de pilotage du programme des filets sociaux. En termes de liens avec la coordination humanitaire, l'appui grandissant d'OCHA et le travail en cours de mise en relation avec les clusters devrait assurer une plus grande intégration du groupe dans l'architecture humanitaire et notamment en approche transversale multisectorielle.

En Mauritanie, la cellule des filets sociaux et le programme national de protection sociale Tadamoun étaient également présents aux réunions du groupe depuis 2015. Bien que le lien avec la coordination technique des filets sociaux se soit faite assez tard (septembre 2015, suite à l'atelier de coordination organisé par le CaLP à Nouakchott) une accélération significative de l'institutionnalisation du groupe s'est faite en 2016 grâce à la nouvelle structure du CWG revisitée en début d'année, multisectorielle, ouverte à tous les secteurs mais d'avantage tournée « protection sociale », la Cellule de protection sociale devenant lead du groupe et l'hébergeant. Le CWG est désormais représenté dans le Comité technique du programme à travers le coordinateur du CWG. Le nouveau CWG s'est ainsi réuni sous sa nouvelle forme en janvier, mars et juin.

Principales réalisations des mécanismes de coordination dans les 2 pays étudiés

	Mali	Mauritanie
Partage d'informations	✓	✓
Encadrement technique	✓	✓
Harmonisation des outils	✓	✓
Définition d'un panier de dépenses minimum		
Suivi des marchés		
Répertoire des services financiers disponibles	✓	
Innovation		
Liens avec les acteurs de long terme	✓	✓
Plaidoyer	✓	✓
Coordination multisectorielle des TM	✓	✓
Cartographie des activités (cartes)	✓	✓ ¹²
Renforcement de capacités	✓	✓
Interface avec le gouvernement et la PS	✓	✓
Stratégie des TM		

¹³ Permis par le travail de l'alliance ECHO mais cartographie les interventions de TM des partenaires non financés par ECHO

Principaux défis à la coordination des TM dans les 2 pays étudiés

	Mali	Mauritanie
Financement	✓	✓
Participation		
Coordination avec le gouvernement		
Liens avec la structure de coordination		✓
Partage d'informations		
Renforcement de capacités		✓
Amélioration des outils et des cadres		
Plaidoyer		
Mécanismes financiers de distribution		
Utilisation des TM multisectoriels	✓	✓

PARTICIPATION

À l'instar d'autres pays de la région, les groupes de coordination des TM dans ces deux pays sont informels et ouverts à toute organisation ayant déjà une expérience dans les projets de transferts monétaires, ou désirant apprendre. Peut-être plus qu'ailleurs, ces deux pays ont réussi à concrètement élargir leur représentativité en réunissant des acteurs au-delà du cercle de la sécurité alimentaire. Ainsi le secteur privé (Opérateurs de téléphonie, IMF), les acteurs gouvernementaux (DNPSES au Mali, Cellule de protection sociale et l'agence nationale Tadamoun¹⁴), la Banque mondiale, les agences des Nations Unies, les ONG nationales, participent de façon extrêmement régulière aux réunions du CWG, aux côtés des acteurs humanitaires. Dans les deux pays, la partie gouvernementale est lead ou co-lead et héberge les réunions. La place accordée aux acteurs du secteur privé dans le système de coordination est rare, pourtant leur contribution est essentielle et leur plus-value dans les CWG contribue à en faire un exemple pour la coordination des TM.

La proportion des acteurs « expérimentés » et des « apprenants » influe sur le fonctionnement du CWG. Si les premiers souhaitent développer/harmoniser des outils et améliorer la qualité de leur programme, les seconds participent surtout pour prendre des informations et voir comment mettre en œuvre la modalité. Un des défis est donc d'équilibrer la part de temps dédiée au partage d'informations, de renforcement des capacités, de développement d'outils afin que tous les participants trouvent ce qu'ils viennent chercher, sur les plans technique et stratégique, sans faire de doublon avec d'autres mécanismes existants et sans éterniser les réunions. Dans les deux cas, le fait d'avoir une personne financée (au moins partiellement) pour l'animation du groupe a permis de régler au moins en partie les problèmes ; en Mauritanie, par exemple, en 2015, la référente technique avait pu mener et accompagner la création d'un glossaire facilitant l'harmonisation de la compréhension des termes essentiels des TM, et animer de courtes formations pour les participants. La participation active des membres du groupe permet aussi de faciliter le partage d'informations (comme la cartographie des interventions développée par l'Unicef au Mali) et le développement d'outils (mutualisation des expertises et ressources pour le développement d'un rapport sur les marchés dans le Nord Mali). Seules les « nouvelles » informations et outils sont présentés lors des réunions du CWG au Mali, externalisant aux matrices par exemple la gestion de l'information des projets en cours et donnant plus de place à l'harmonisation, la stratégie et le renforcement de capacités.

¹⁴ Agence créée en mars 2013, chargée de promouvoir et de mettre en œuvre, notamment dans le cadre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), des programmes visant l'éradication de la pauvreté dans toutes les régions de Mauritanie. Elle coordonne toute la politique de l'Etat dans le domaine de la protection sociale.

ACTIVITÉS

L'une des valeurs ajoutées essentielles des CWG par rapport aux clusters (au Mali) ou secteurs (en Mauritanie) est qu'ils peuvent s'affranchir des règles et de la rigidité de dispositifs plus formels. Par exemple, en se permettant d'ajuster la périodicité des réunions en fonction de la pertinence par rapport aux contextes et aux thématiques qui y sont traitées, pourvu que leur continuité¹⁵ soit garantie. Dans ce cadre, les périodes moins intenses en activités opérationnelles (et donc en réunions) laissent plus de temps aux personnes chargées d'animer les groupes de s'occuper des aspects de préparation que peuvent être les formations ou le développement d'outils. Si une ressource est dédiée à temps partiel à l'animation du groupe, l'organisation avec laquelle la personne a un contrat peut essayer de répartir le temps consacré au CWG de la façon la plus judicieuse possible au cours de l'année. Les mécanismes de coordination des TM au Mali et en Mauritanie ont réussi à se formaliser sur la base d'objectifs et de résultats tangibles : identification de sources de financements et de partenaires de mise en œuvre, déploiement de nouveaux services de microfinance et de mobile banking dans des zones non couvertes, négociations des commissions des institutions de microfinance (et création d'un registre national des Instituts de Micro Finance au Mali), apprentissage et transferts de connaissance entre acteurs expérimentés et organisations « apprenantes » (glossaire pour la Mauritanie), fondation d'un socle commun d'indicateurs de suivi-évaluation entre ONG (PDM commun), etc. Les deux mécanismes ont été également des relais puissants des besoins en appui technique des acteurs nationaux, sollicitant quand nécessaire des formations par des acteurs nationaux (Oxfam, ACF) ou extérieurs (le CaLP). Or, la création d'un socle de connaissance commun au niveau de la communauté de pratique nationale (à travers les secteurs notamment, et entre acteurs d'urgence et de développement) apparaît comme une solution possible à la disparité des attentes vis-à-vis du CWG. Cet alignement des acteurs pourrait être à la fois le facteur accélérateur et la conséquence de l'ouverture de la coordination des TM aux acteurs des nouveaux secteurs.

Malgré le fait qu'il n'y ait pas de ressources dédiées à la production d'études, l'exemple du Mali est tout à fait remarquable puisque grâce à la coopération effective entre membres du CWG, des ressources ont pu être mutualisées afin réaliser une étude de marché au Nord Mali (juillet 2015) (Gao, Nord Mopti et Tombouctou). Cinq organisations membres du CWG ont réussi à coordonner la formation d'enquêteurs et la collecte de données. Les deux agences lead du CWG (PAM et Oxfam GB) se sont chargées du traitement des données et de la rédaction du rapport.

Le CWG du Mali a revu ses termes de références en février 2016, ce qui a permis au groupe de travail de prendre en compte l'évolution des contextes et l'ouverture du groupe aux acteurs étatiques, aux nouveaux secteurs, au secteur privé. L'institutionnalisation croissante du CWG s'illustre notamment par le co-lead de la DNPSSES aux côtés d'Oxfam et du PAM, le partage des bases de données des bénéficiaires, la participation comme membre permanent du CWG au comité de pilotage du registre social unifié des bénéficiaires de protection sociale au Mali (stipulé par l'arrêté ministériel du 23 mars 2016). Des sous-groupes régionaux sont également en train de se mettre en place, dont un à Mopti, dont le co-lead est la Direction Régionale de la Protection sociale et de l'Économie solidaire. Le groupe est actuellement en train de revoir son plan d'action technique pour prioriser les aspects les plus urgents et essentiels pour la communauté de pratique nationale, à couvrir par le CWG. Le groupe a également été le premier à comprendre l'enjeu d'une ouverture vers la coordination stratégique, c'est-à-dire ne pas seulement se concentrer sur l'appui opérationnel aux acteurs mais s'assurer d'une inclusion large, d'une bonne représentativité, d'une couverture des besoins à l'échelle nationale...

En Mauritanie, le CWG formalisé début 2016 a repris les TdR de septembre 2015, en s'appuyant, comme sur le modèle du Mali, sur l'expertise et les outils développés par l'alliance ECHO mais en s'ouvrant à des acteurs de différents types. Le CWG de Mauritanie a été encore plus loin dans l'institutionnalisation puisque le lead du groupe est désormais la Cellule de Protection sociale qui abrite les réunions, et que le groupe a été rebaptisé Alliance Cash Protection Sociale, visant à long terme à intégrer les approches filets sociaux gouvernementaux et transferts monétaires d'urgence dans une même stratégie.

¹⁵ Les réunions des CWG varient en fonction de nombreux facteurs (émergence de problématiques opérationnelles, leadership des points focaux, disponibilité des acteurs-clés à participer aux réunions, etc.). Celle-ci peut se trouver affectée par le turn-over ou absence/déplacements sur le terrain des personnes référentes à la fois chez les partenaires, et aussi celles en charge des lead et co-lead des CWG.

FINANCEMENT

Dans les deux pays, l'accès aux financements a permis la redynamisation et la formalisation de la coordination des transferts monétaires dont l'expertise se propage désormais au-delà des partenaires financés par ECHO. Ce caractère inclusif des groupes de travail laisse la porte ouverte à une forte diversité d'acteurs, de court et de long terme, à travers les secteurs.

L'une des explications pour comprendre la vitalité de la coordination des acteurs de transferts monétaires dans ces deux pays est le financement disponible destiné à la coordination, au plaidoyer, à la production d'outils, études et de documents de capitalisation. Bien que ces ressources ne soient pas constantes, elles permettent d'avoir dans les deux cas une personne à temps plein ou partiel dédié à la coordination des acteurs. La pérennité et la diversification des financements pour assurer la continuité et l'inclusivité de la coordination est une étape cruciale pour évaluer la vitalité du groupe.

ENJEUX DE LA COORDINATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

LA COORDINATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES FACE AU DÉVELOPPEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

À l'instar d'autres régions du continent confrontées à la récurrence des épisodes de crises, la création de mécanismes étatiques de transferts sociaux dans le cadre du développement de systèmes de protection sociale plus larges, s'impose progressivement¹⁶ comme une possible solution aux crises chroniques auxquelles les transferts monétaires opérés par les acteurs humanitaires tentaient jusque-là d'apporter une réponse ponctuelle.

Ces transferts sociaux gouvernementaux, soutenus par les bailleurs de fonds de développement, visent, à terme, à éradiquer la pauvreté et intégrer les réponses saisonnières (périodes de soudure). Dans ce cadre, les interventions humanitaires ont l'opportunité de s'aligner, d'intégrer ou de compléter ces programmes étatiques, à travers des points d'entrée que les humanitaires tentent de définir¹⁷ en fonction du stade d'avancement des systèmes en place ou en construction. Les orientations récentes, résolument tournées vers les plus vulnérables¹⁸ enjoignent ces deux ensembles, qui se fréquentaient peu jusqu'ici, à voir dans quelle mesure ils se complètent / se confondent et surtout comment ils se coordonnent.

¹⁶ En 2009, le conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies a adopté en avril 2009 «l'Initiative pour un Socle de Protection Sociale» parmi ses neuf priorités pour la lutte contre la crise économique. Par ailleurs, la communauté internationale inscrit de plus en plus la protection sociale parmi ses priorités politiques, comme l'ont démontré le G-20 en 2009, où un engagement de consacrer 50 milliards pour le développement de la protection sociale a été adopté.

¹⁷ Pour les y aider, le CaLP a publié en mars 2016 une note de cadrage facilitant l'identification de ces points d'entrée et leur application concrète. Nupur Kukrety, "Working with cash based safety nets in humanitarian contexts. Guidance note for humanitarian practitioners", CaLP 2016. www.cashlearning.org/downloads/calp-humanitarian-pratitioners-guidance-notes-en-web-.pdf

¹⁸ L'Union Africaine a affirmé, dans son Cadre de Politique Sociale Africaine, adopté lors de la conférence des ministres africains en charge du développement social, tenue à Windhoek, en octobre 2008, que « la protection sociale doit constituer une obligation de l'Etat », incluant notamment un « ensemble minimum de la protection sociale essentielle ». Les dirigeants africains ont ensuite réaffirmé leur engagement en ce sens par l'adoption de la Déclaration de Khartoum sur le renforcement des mesures de la politique sociale en faveur de l'inclusion sociale (novembre 2010).

RELATIONS ENTRE LES ACTEURS HUMANITAIRES ET LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE AU MALI ET EN MAURITANIE

Le Mali a adopté une Déclaration de Politique Nationale de Protection Sociale depuis plus d'une décennie (2002) accompagnée d'une accélération récente sur le plan politique. La crise socio-politique de 2012 a favorisé l'arrivée de nouveaux acteurs, particulièrement dans le domaine des transferts monétaires, visant à renforcer la capacité de résilience des ménages affectés par la crise. Les interactions entre la DNPSES avec la Banque mondiale et les acteurs humanitaires se sont progressivement intensifiées notamment par le biais du management des organisations internationales dans un premier temps. Cela a permis ensuite aux organisations participant au CWG de renforcer leur plaidoyer en faveur des transferts sociaux dans les mécanismes de protection sociale¹⁹. Puis, c'est au travers des formations, le partage d'outils, des ateliers communs sur les filets sociaux, le plaidoyer de l'alliance ECHO (CCTS) en faveur d'un rapprochement entre ses membres et les autorités qui a permis de poursuivre et renforcer ce rapprochement. Le CWG est devenu progressivement aux yeux de la partie étatique un interlocuteur principal pour les discussions avec les acteurs humanitaires. C'est suite à la remise officielle des bases de données des bénéficiaires que l'ancrage institutionnel du CWG a véritablement franchi un cap. En juin 2014, le gouvernement a convié les organisations non gouvernementales (Nations unies, ONG, société civile) à la révision de trois documents de politiques publiques concernant la protection sociale²⁰. Le CWG est désormais invité, à travers ses représentants, à participer aux réunions du Comité exécutif du Cadre commun sur les filets sociaux saisonniers et la partie gouvernementale assiste également systématiquement aux réunions et activités du CWG.

Le gouvernement de Mauritanie a adopté en janvier 2012 sa stratégie nationale de protection sociale. Depuis, différentes consultations et discussions ont eu lieu avec les acteurs humanitaires, mais sans CWG formalisé il n'était pas évident de structurer ces échanges. Le rapprochement, favorisé par les efforts de nombreux acteurs au niveau régional et en Mauritanie, s'est finalement accéléré entre 2015 et 2016. La participation progressive, constante et finalement prépondérante de l'agence Tadamoun, chargée des distributions pour le programme gouvernemental Tekavoul, aux réunions du groupe sur les transferts monétaires s'est concrétisée après l'atelier de soutien à la coordination organisé par le CaLP à Nouakchott en septembre 2015, et grâce aux efforts constants des coordinateurs du groupe sur place, en l'invitation des représentants du CWG à participer aux réunions du comité technique de pilotage du programme. Depuis, le CWG participe à travers son coordinateur à ses réunions, et la Cellule de Protection Sociale a pris le lead du CWG, hébergeant même les réunions et partageant les comptes rendus et ressources produites sur son site.

Les réflexions techniques en cours à travers la région sur le partage d'outils, de bases de données pour la création d'un registre social unifié sont sans conteste un levier important poussant vers une coordination accrue des mécanismes humanitaires et les filets sociaux étatiques. Ces discussions, très structurantes dans l'approche programmatique qui sera dessinée à long terme, basées sur les documents stratégiques de protection sociale mais aussi sur l'expérience des différents acteurs, sont d'autant plus constructives qu'elles se font à travers des mécanismes inclusifs et avec un esprit de collaboration ouvert. Elles posent, dans certains cas, la question de l'institutionnalisation du CWG (voir plus bas) et de sa place dans l'architecture humanitaire.

Grâce à une approche collaborative, au Mali, les enjeux d'harmonisation des montants et de durée des transferts se sont partiellement résolus. Le plaidoyer s'avère également plus efficace, comme en Mauritanie, où les acteurs humanitaires ont pu faire avancer la position du gouvernement pour que les filets sociaux ne soient pas systématiquement conditionnés à la scolarisation des enfants ou à la consultation de services sanitaires (problématique d'accès à ces services dans certaines zones). Selon les acteurs dans les pays, les CWG comme espaces de dialogue entre acteurs étatiques et acteurs humanitaires ont favorisé ce rapprochement. D'autre part, le développement des filets sociaux gouvernementaux a conduit au recrutement dans les structures étatiques d'acteurs humanitaires ayant l'expertise attendue, favorisant ainsi le plaidoyer et la compréhension entre les deux sphères.

¹⁹ Le fait que des employés des organisations humanitaires membres du CWG aient été recrutés par le programme de filets sociaux a également largement contribué à ce rapprochement et à améliorer la collaboration.

²⁰ Plan d'Actions National d'Extension de la Protection Sociale (PAN-EPS 2011-2015) jusqu'à 2018, Politique Nationale de Protection Sociale et du document relatif au mécanisme de coordination des actions de protection sociale dans le pays

LA COORDINATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES FACE AUX DÉFIS DE L'ASSISTANCE MONÉTAIRE MULTISECTORIELLE

Malgré la production de très nombreuses évaluations²¹ sur les impacts des transferts monétaires²², la modalité demeure encore sous-utilisée par la communauté humanitaire, à l'exception de certains secteurs où l'expertise y est plus développée.

Le développement des transferts inconditionnels et « sans restrictions²³ » destinés à répondre à des besoins multisectoriels, conceptualisés récemment comme « transferts à usages multiples²⁴ » et appuyés par des principes opérationnels édictés par les bailleurs de fonds²⁵ pose de nouveaux défis de coordination et notamment à l'approche sectorielle. Mais, dans la région, l'usage de ce type de transferts par les acteurs humanitaires est encore rare, par manque de familiarité avec ces concepts (préjugés sur l'inconditionnalité) et de capacités (comme sur l'analyse des marchés). Mais cet usage se heurte aussi souvent d'une part au fait que les bailleurs de fonds privilégient encore généralement les réponses sectorielles (abris, nourriture, etc.) et réclament donc un reporting et des résultats par secteur (l'impact potentiel hors de ces secteurs n'ayant pas été pris en compte dans la conception risque une « dilution » du projet qu'une plus-value réelle), et d'autre part que la coordination des transferts monétaires telle qu'elle se fait actuellement ne favorise pas une approche multisectorielle depuis la conception jusqu'au suivi des projets.

De ce fait, malgré les enjeux globaux de développement des transferts à usages multiples et leur caractère inclusif (intra et inter organisations), et malgré les crises à multiples facettes qui menacent la région, la coordination des TM en Afrique de l'Ouest reflète encore trop peu l'ensemble des secteurs. Au Mali, des actions ont été identifiées par le CWG pour répondre à ce besoin comme une présentation du CWG faite lors d'une réunion de l'Inter Cluster Coordination group (ICC). OCHA apporte son soutien au lead du CWG pour partager les comptes rendus des réunions avec les leads des clusters, partager les invitations aux réunions et favoriser ainsi la participation des différents secteurs. Une présentation du CWG spécifique pour chaque cluster est en cours afin de faire connaître le groupe et susciter l'envie des acteurs potentiels des TM dans tous les secteurs. Parmi les ONG déjà membres, on trouve aussi une bonne représentativité des secteurs. Les membres peuvent donc jouer un rôle dans la promotion du CWG au sein des clusters auxquels ils prennent part. Ces efforts conjoints et parallèles de plusieurs acteurs sous différentes perspectives sont probablement l'un des facteurs expliquant comment le CWG du Mali réussit à maintenir un intérêt d'anciens et de nouveaux acteurs, et à avoir une ouverture vers le multisectoriel malgré des enjeux de nutrition et de sécurité alimentaire prédominants.

Le caractère inclusif dépend en outre d'aspects plus symboliques ; le choix, par exemple de lieux de réunions dans un lieu dédié à la coordination (OCHA), ou la présidence tournante des réunions, comme cela a pu être le cas en Mauritanie, est unanimement apprécié.

INSTITUTIONNALISATION DES MÉCANISMES DE COORDINATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Un autre défi majeur à la coordination des TM, et notamment au CWG, est son institutionnalisation, sa pérennité. Se posent, en questions sous-jacentes, le financement des mécanismes de coordination et leur leadership. De fait, les groupes les plus actifs dans la région comme le Mali et la Mauritanie ont dégagé des ressources spécifiques pour cette coordination, et ont un leadership identifié, visible et reconnu de tous. Si cette étude de cas ne vise pas à dresser un modèle définitif répondant à toutes ces questions, ces deux exemples donnent toute de même des indices des facteurs de succès.

²¹ Entre autres : Bureau International du Travail, Women's economic empowerment in action: Evidence from a randomized control trial in Africa, 2015

²² Plus de 200 évaluations, études et RCT ont à ce jour démontré la plus-value des transferts monétaires par rapport aux distributions matérielles

²³ Ceci indique que l'assistance monétaire ne se limite pas à certains types de dépenses ou de fournisseurs. « Sans condition » se réfère au fait qu'il n'est pas nécessaire que les bénéficiaires répondent à des conditions (assistent à une formation, présentent des justificatifs, etc.) pour recevoir de l'assistance monétaire, et n'y ont droit qu'en fonction de critères de vulnérabilité. Les transferts monétaires à usages multiples peuvent être conditionnels ou sans conditions (CaLP 2015).

²⁴ Operational Guidance and Toolkit for Multipurpose Cash Grants, UNHCR and partners, janvier 2016

²⁵ Certains bailleurs de fonds, comme ECHO, ont développé une série de principes opérationnels pour les transferts multi-sectoriels.

Leadership du groupe

Les réussites de ces CWG sont à attribuer à de nombreux facteurs, et le **leadership actuel reconnu et inclusif** (malgré l'absence de liens hiérarchiques ou de « pouvoir de décision » du lead du CWG) du groupe y contribue. En externe, la personne « point focal » du groupe est ainsi régulièrement sollicitée par des partenaires²⁶ en charge d'un travail (notamment au Mali), étant identifiée comme source d'information centralisée et relai pertinent vers les acteurs nationaux. Le déploiement d'une personne dédiée au CWG, même à temps partiel, est perçu comme un gage de régularité, et de dynamisme. La mixité des financements, l'indépendance vis à vis d'autres fonctions (telle que le suivi-évaluation des programmes ou la relation hiérarchique au sein de l'organisation contractant le point focal) sont autant de gages de neutralité et d'ouverture.

Participation du gouvernement

Il existe un réel consensus à travers la région et dans les pays étudiés pour renforcer l'appropriation de la coordination des interventions monétaires par les institutions gouvernementales qui peut aller jusqu'au souhait que le gouvernement en prenne le leadership, mais au moins qu'ils y participent activement. Il s'agit pour beaucoup d'acteurs d'une garantie importante pour maintenir le CWG malgré le *turn over* au sein des acteurs humanitaires. L'accompagnement par les membres du CWG s'avère indispensable (comme cela est indiqué dans les termes de référence du point focal au Mali), tout comme le développement d'une vision à long terme. Pour autant, la flexibilité du CWG et son caractère informel sont aussi fortement plébiscités par les participants, l'équilibre trouvé par les groupes du Mali et de Mauritanie (lead ou co-lead gouvernemental avec co-lead ONG techniques) semble être une bonne pratique intéressante, garantissant institutionnalisation, dynamisme et technicité. En parallèle, la place du CWG dans l'architecture humanitaire et son articulation avec les clusters par exemple pose question (voir tableaux plus haut).

Articulation avec les autres mécanismes de coordination humanitaire

Au Mali comme en Mauritanie, d'autres groupes de coordination, plus ou moins formels, existent. Même si la modalité transferts monétaires n'est pas nécessairement au centre des agendas ou des résultats opérationnels qui y sont traités, la contribution (même ponctuelle) des coordinateurs de ces groupes dans les réunions des acteurs de TM serait intéressante – qu'elle soit pour une diffusion transversale des apprentissages sur la modalité (par exemple dans les groupes cluster protection, cluster relèvement rapide, *Multi-sector for refugees, Emergency Preparedness Response Working Groups*) ou parce que le thème du groupe recoupe d'une façon ou d'une autre les thématiques opérationnelles discutées par les acteurs des TM (Groupe HEA, Groupe PTF Protection sociale, etc.). Pourtant, cette collaboration reste très limitée.

L'implication croissante des bureaux d'OCHA dans les pays de la région depuis 2015 encourage tous les acteurs – y compris les clusters comme vu plus haut – à prendre part à la coordination des TM et à trouver une place à celle-ci dans l'architecture de coordination existante. Au Mali, OCHA participe désormais aux réunions du CWG et favorise les échanges avec les entités du système de coordination humanitaire (ICCG, EHP, Humanitarian Advisory Team, clusters) et outils de planification humanitaire (OPS, SRP/HRP, HNO, etc.) qui constituent autant de points d'entrée afin de relayer les travaux du CWG. Ce travail avec ces organes de coordination en particulier devrait permettre de renforcer les CWG les aspects de coordination stratégique des TM sur lesquels ils sont jusqu'à présent moins actifs ; multisectorialité, analyse des besoins non couverts, définition d'un panier de dépenses minimum... Sur les aspects techniques, la collaboration avec les clusters, le groupe HEA là où il existe, l'alliance des partenaires ECHO, a déjà montré son efficacité quand il s'agit de développer des outils, renforcer les capacités, partager des informations ou définir un montant.

²⁶ A titre d'exemple, point contact pour les humanitaires pour la recherche OPM « Shock Responsiveness Social protection Systems », contact de la Mauritanie pour une visite de terrain sollicitée par l'agence de protection sociale mauritanienne Tadamoun...

Le rôle des Alliances ECHO dans les groupes de travail sur les transferts monétaires

Depuis 2013/2014, dans le cadre de la stratégie du bailleur de fonds ECHO, les organisations qu'il finance se sont regroupées autour d'enjeux programmatiques opérationnels²⁷. Ces groupes, dont la dénomination diffère selon les pays (par exemple « Cadre Commun Filets Sociaux », puis « Cadre commun des Transferts Sociaux » au Mali), se reconnaissent sous le terme d'Alliances ECHO et se concentrent sur les secteurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

Très dynamiques, régies par des logiques de résultats « descendantes », à savoir les impératifs de résultats du bailleur de fonds, ces alliances visent à « documenter et partager un modèle de filets sociaux saisonniers visant à couvrir les besoins alimentaires et non alimentaires des ménages les plus durement touchés par les crises alimentaires et politico-militaires²⁸ ». Elles ont pour objet d'harmoniser une approche programmatique entre partenaires et de travailler à l'élaboration d'outils standardisés (notamment les dispositifs Suivi et évaluation). Elles regroupent souvent les ONG les plus expertes en matière de sécurité alimentaire et / ou nutrition du pays, et, donc, de fait, les principaux acteurs de TM. D'un autre côté, le CWG, à travers son ouverture multisectorielle et sa participation aux commissions de coordination étatiques (protection sociale) permet de rassembler l'ensemble de la communauté de pratique, à mener des actions de plaidoyer, faire du renforcement de capacité, partage de bonnes pratiques basé sur la compilation d'évidences (tirées entre autres du travail des partenaires ECHO), etc.

Ainsi, si les missions attribuées à chacune sont en théorie distinctes, il existe des interactions évidentes entre les deux structures de coordination. En effet, de par leurs membres²⁹, les sujets techniques abordés, leur constitution informelle, les alliances et les CWG présentent de nombreuses similitudes³⁰. Au Mali, les deux organes se sont mutuellement enrichis, notamment en partageant des outils, l'alliance renforçant le plaidoyer et la technicité du CWG grâce à l'expertise de ses membres (actions de plaidoyer, rapprochement avec les autorités, partage d'expériences sur les contraintes opérationnelles et leçons apprises, etc.), et le CWG mettant sa représentativité et sa visibilité au service du plaidoyer de l'alliance. La complémentarité des mécanismes a été permise grâce au maintien de certaines distinctions ; bien que les organisations membres (et parfois les participants) soient les mêmes (pour certaines ONG, le CWG comprenant en plus le secteur privé et les agences des Nations Unies), l'alliance ECHO est restée concentrée sur l'harmonisation programmatique (allant au-delà de la modalité des TM) et restreinte aux partenaires ECHO. Cela permet de positionner le CWG comme un groupe plus représentatif et plus spécifique, tout en permettant à l'alliance ECHO de conserver son dynamisme et d'être le moteur de la production d'outils, l'harmonisation, le plaidoyer. Sur le plaidoyer spécifiquement, l'apport de l'alliance ECHO est d'autant plus intéressant que cette fonction demande un profil spécifique, qui se démarque du profil habituel plutôt technique des points focaux des CWG. De ce fait, les notes de plaidoyer du CWG au Mali s'inspirent largement de celles produites par celles de l'Alliance ECHO (qui déploie une ressource humaine dédiée et spécialisée dans le plaidoyer). Cependant, cette forte influence peut être un défi pour l'approche multisectorielle.

En Mauritanie, l'alliance ECHO a été le point de départ de la relance du CWG et a permis la « connexion » avec le gouvernement, permettant progressivement une distinction plus claire dans le rôle des deux organes.

²⁷ La réponse stratégique d'ECHO en Afrique de l'Ouest, est de répondre à la fois aux urgences (liées aux conflits, crises alimentaires, épidémies, catastrophes naturelles) et apporter une réponse aux problèmes structurels en prenant appui sur des projets de prévention de la malnutrition (pilier N°1 de la stratégie 2016). Dans le cadre de cette approche, des alliances des partenaires se sont formées, réunissant les ONG financées par ECHO pour des interventions préventives, notamment avant, pendant et après la période de soudure.

²⁸ Projet du cadre commun sur les Filets Sociaux Saisonniers au nord du Mali, régions de Tombouctou et Gao, document de capitalisation, Partie 2, septembre 2014, p 6

²⁹ Initialement les alliances ECHO sont restreintes aux seuls partenaires ECHO mais dans plusieurs pays comme en Mauritanie, elles se sont ouvertes à l'ensemble de la communauté de pratique des TM pour finalement se confondre avec un CWG.

³⁰ En 2016, cette coordination va au-delà du niveau national, puisque des documents de planification à l'échelle régionale (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal et Mauritanie) structurent la marche à suivre des Alliances, au travers plusieurs thématiques, souvent proches de celles abordées au sein des CWG : Harmonisation du ciblage des bénéficiaires, Modalités de distribution utilisées par les acteurs (cash direct, téléphone, vouchers, IMF, etc.), Coordination et mutualisation des ressources entre les ONG dans la mise en œuvre des interventions, Institutionnalisation des filets sociaux avec les Ministères de Tutelle et les bailleurs de développement ; etc.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le système de coordination des transferts monétaires au Mali et en Mauritanie constitue, à bien des égards, un modèle de bonnes pratiques pour la région ; de par son inclusivité (multisectorielle, avec le gouvernement), sa collaboration (avec la protection sociale, les clusters), son dynamisme (ressources dédiées, productions d'outils), le CWG présente un modèle des plus aboutis en matière de coordination et peut être source d'inspiration pour les autres pays présentant des enjeux de coordination similaires.

Parmi les recommandations que l'on peut toutefois tirer pour aller encore plus loin dans la coordination :

- Promouvoir les profils ayant une excellente connaissance de la coordination stratégique plutôt que des profils techniques pour être lead de CWG, ce qui peut restreindre l'ouverture multisectorielle. A ce titre, les termes de référence du poste de Point focal CWG au Mali mentionne uniquement de « travailler en étroite collaboration avec (...) les Nations unies ».
- Dédier des ressources financières et humaines à la coordination, même partielles et collaborer étroitement avec les bailleurs pour les inclure dans les processus et défis de coordination.
- Au niveau stratégique ; Organiser un plaidoyer à travers des rencontres bilatérales avec les cluster leads / groupes techniques sectoriels et les ministères concernés afin d'assurer une réelle inclusion multisectorielle de la coordination des TM. La participation ponctuelle d'un membre du CWG (au nom du CWG) aux réunions des différents clusters, du groupe inter-clusters et de l'équipe humanitaire pays favoriserait aussi cette ouverture. Un tel travail continu assure la participation du CWG dans les forums de coordination essentiels.
- Au niveau technique ; rencontres régulières et à des moments clés du calendrier humanitaire avec le groupe inter-clusters (*Humanitarian Needs Overview*, Revue des indicateurs ORS...).
- Renforcer l'assise institutionnelle du groupe en assurant la représentation auprès du gouvernement des acteurs humanitaires des TM et notamment au sein des comités techniques de pilotage de la protection sociale ou autre plateforme pertinente.
- Poursuivre les contacts et les efforts d'ouverture vers le secteur privé et les acteurs de long terme, ainsi que les différents secteurs, grâce à l'appui de l'équipe de coordination humanitaire pays et en participants quand nécessaire aux réunions des clusters ou groupes de travail. L'objectif constant des CWG devrait être le renforcement de l'implication des gouvernements dans l'animation des CWG.
- Revoir les termes de référence du groupe régulièrement afin de formaliser la coordination (qui ne doit pas reposer seulement sur la bonne compréhension ou volonté des individus) pour répondre aux besoins évoluant en termes de responsabilités, d'objectifs, d'activités, de lead... ainsi que le suivi des recommandations du CWG lui-même.

Recommandations spécifiques pour le CaLP :

- Dans les pays où les clusters ne sont pas actifs comme en Mauritanie, l'insertion du CWG dans la coordination humanitaire est d'autant plus difficile, bien qu'elle puisse s'appuyer sur les groupes sectoriels techniques en place. L'engagement croissant d'OCHA pour le soutien à la coordination des TM, dans les pays où l'agence est présente, devrait pousser le CaLP à prioriser son soutien aux pays où le système de clusters n'est pas actif.
- L'engagement d'OCHA et la diffusion progressive du concept de transferts monétaires multisectoriels façonnent la coordination en région et permet d'avancer sur la distinction progressive entre coordination stratégique et coordination technique. De nombreux efforts restent à faire, et le CaLP devrait poursuivre son plaidoyer en ce sens, tout en poursuivant son soutien technique aux CWG.
- Grâce à son ouverture progressive vers la protection sociale et son travail d'institutionnalisation des transferts monétaires, notamment à travers l'outil OCAT, il est attendu que l'engagement du CaLP avec les Etats de la région s'accroisse. Cette collaboration devrait être utilisée également dans la mise en lien des acteurs humanitaires de transferts monétaires et les acteurs étatiques, à travers les CWG ou d'autres plateformes appropriées.

- Il a été constaté que les activités menées par le CaLP dans les pays sont chaque fois l'occasion d'améliorer / renforcer la visibilité et l'inclusivité du CWG. Ces activités dans les pays, même si elles ne sont pas spécifiques à la coordination (formations, ateliers d'apprentissages réunissant de nombreux acteurs de différents profils...) devraient être poursuivies et optimisées pour renforcer la coordination.
- Récemment, de plus en plus de CWG se sont créés de façon spontanée par les acteurs humanitaires eux-mêmes (RCA, pays touchés par Ebola, Cameroun, RDC...) sans le soutien du CaLP. Le CaLP peut jouer un rôle d'appui quand nécessaire à ces CWG, en leur offrant un appui technique et de la visibilité, et en les aidant à définir leur rôle à travers un plaidoyer basé notamment sur les recommandations de cette étude de cas.
- La complémentarité des différents organes de coordination (clusters, groupe HEA, alliance des partenaires ECHO, CWG) n'est pas toujours claire sur les aspects techniques. Le CaLP devrait poursuivre son engagement avec tous ces partenaires au niveau national et régional pour aider à clarifier la plus-value des CWG, notamment dans les contextes où les transferts monétaires sont très centrés sur un secteur.
- Récemment, de nouveaux groupes se sont créés ou relancés sous le lead du gouvernement (Sierra Leone, Liberia) ou de l'ICC (RCA, Niger). Ces exemples devront être particulièrement suivis par le CaLP puisqu'ils offrent un nouveau modèle de groupe, créé par la communauté de pratique et en dehors du cluster sécurité alimentaire qui a longtemps abrité les CWG dans la bande sahélienne.
- Spécifiquement, le CaLP devrait s'engager à favoriser et accroître la poursuite des échanges / la mise en réseau entre les CWG nationaux (notamment dans les pays ayant à affronter des crises ou défis opérationnels similaires) et avec le niveau régional.

C'est dans cette perspective, ambitieuse, de délégation graduelle du leadership stratégique aux agences de développement et aux services étatiques en charge des filets sociaux que les CWG peuvent fonder l'objectif principal, quand approprié. Cela passe par un transfert de compétences vers les mécanismes de protection sociale, les agences onusiennes, les CSA, les bailleurs de fonds afin d'assurer des passerelles, une collaboration efficace, et donc une meilleure complémentarité – et efficacité des interventions humanitaires et de développement.

La modalité des transferts monétaires a potentiellement un rôle central à jouer dans la connexion entre les interventions humanitaires d'urgence et de relèvement, les actions de réponses saisonnières et les transferts sociaux réguliers étatiques, mais aussi dans le développement des réponses multisectorielles.

Ce travail, d'une complexité indéniable, ne peut se réaliser qu'avec la contribution de ressources spécifiques dédiées à la coordination du CWG, mettant à disposition des compétences techniques mais aussi et surtout une excellente connaissance de l'architecture de coordination humanitaire et de développement, qui sont les vecteurs principaux pour bâtir au final des réponses en transferts monétaires cohérentes.

ANNEXE I : PERSONNES RENCONTRÉES

Sénégal

Manuela Gonzalez, Bureau Régional OCHA, Humanitarian Affair Officer

Riikka Mikkola, UNHCR

Amayel Sow, PAM

Natasha Nadazdin, PAM, Conseillère régionale Principale

Jérôme Bernard, ECHO, Expert Régional Sécurité Alimentaire

Barbara Frattaruolo, ACF-E

Christophe Breyne, FAO

Mali

Benjamin Kaluke Sivasima, Unicef, Spécialiste Protection sociale et résilience

Kalifa Keita, Unicef, Coordinateur Cluster et Spécialiste Eau, Assainissement et Hygiène

Kassim Malle, UNHCR, Administrateur Associé de Rapatriement

Tony Tumagu, UNHCR, Administrateur Associé de Rapatriement

David Cibonga, OCHA, Coordinateur ICCG

Valérie Ginoux, IRC, Conseillère Moyens de Subsistance et Sécurité alimentaire

Eric Abel Goun, DRC, Coordinateur Programme Sécurité Alimentaire et Transfert monétaire,

Ali Ouattara, PAM, Chargé de Programme Transfert Monétaire

Diebou Soumaré, Handicap International, Coordinatrice Sécurité Alimentaire et Résilience,

Mahamadou Zakou, ACF-E, Coordinateur Sécurité Alimentaire et Moyens d'Existence.

Mauritanie

Hélène Quentec, Délégation de l'Union Européenne, Gestionnaire de programme

Hans-Christian Beaumont, Délégation de l'Union Européenne, Chef de Section Croissance Inclusive et Durable

Jean-Bosco Mofiling, OCHA, Chargé des affaires humanitaires,

Mohamed Dah, ACF-E, Responsable SAME, ACF,

Marc Niñerola Hähnle, Save The Children, Responsable Sécurité alimentaire,

José Antonio Fernandez, Save the children, Coordinateur Pays Mauritanie

Mohamed Jiddou, PAM, Responsable de Programme,

Danièla Gregg, Unicef, Chargée de protection

Soueid Ahmed Fatma, Unicef, Chargée de protection

Ousmane Faye, Coordinateur groupe HEA et CWG

Zeinabou Coulibaly, Oxfam Intermon, Responsable Programme Moyens d'Existence,

Mohamed Bal, ECHO, Gestionnaire de programme

Elisabeth Zanou, Unicef, Coordinatrice Secteur Nutrition

Mohamedou M'Haimid, Responsable Protection Sociale, Tadamoun,

ANNEXE 2 : MISE À L'ÉCHELLE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES AVEC ECHO : PRINCIPES COMMUNS D'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES À USAGES MULTIPLES

1. Les interventions en réponse à une crise humanitaire doivent être efficaces, répondre aux besoins les plus urgents des victimes et représenter le meilleur rapport coût-efficacité.
2. Les interventions humanitaires doivent répondre aux besoins multisectoriels et essentiels, et être évaluées en tenant compte des différents secteurs.
3. L'aide humanitaire doit être fournie de façon à renforcer la protection et à garantir la sécurité, la dignité et les préférences des bénéficiaires.
4. L'adoption d'approches innovantes afin de répondre aux besoins des bénéficiaires doit être encouragée.
5. L'aide à usages multiples doit être envisagée d'emblée en même temps que les autres modalités de distribution de l'aide. Il faut toujours se poser la question suivante : « Pourquoi ne pas avoir recours aux transferts monétaires ? ».
6. Il peut être nécessaire d'associer les modalités de transferts aux mécanismes de distribution de l'aide selon la nature et le contexte de la crise et de les utiliser à différentes étapes de la crise : leur utilisation combinée peut-être nécessaire à une réponse optimale.
7. Une évaluation détaillée de la capacité des marchés et des services à répondre aux besoins humanitaires doit être menée dès le déclenchement d'une crise. Celle-ci devra être intégrée à l'évaluation générale et faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi réguliers.
8. Les organisations impliquées dans la réponse à une crise doivent établir d'emblée une structure de coordination et de gouvernance claire et intégrer l'évaluation, l'enregistrement, le ciblage et le suivi des bénéficiaires.
9. Les liens avec les systèmes nationaux de protection sociale doivent être exploités dans la mesure du possible.
10. Les aspects relatifs à la redevabilité requièrent l'utilisation d'indicateurs d'impact et de résultats solides, qui doivent être limités en nombre et qui combineront les indicateurs spécifiques et d'ensemble des organisations.

ANNEXE 3 : TERMES DE RÉFÉRENCE DU POINT FOCAL DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRANSFERTS MONÉTAIRES AU MALI

1. Coordination et communauté de pratique

- Suivre le contexte humanitaire afin d'anticiper de potentiels besoins/opportunités de réponse en termes de cash transferts ;
- Animer mensuellement et extraordinairement les réunions mensuelles du Cash Working Group au Bureau d'Oxfam
- Identifier et travailler avec les acteurs clés et les systèmes de coordination existants .Cela peut inclure la mise en place et la gestion d'un groupe de coordination et ou faciliter le renforcement d'un réseau existant.
- Travailler en étroite collaboration avec les autres ONG (internationales et locales), le Mouvement de la Croix Rouge, les Nations Unies et le gouvernement, qui conduit et coordonne les différents programmes de transfert monétaires et de protection sociale.
- Maintenir une matrice des programmes de transferts monétaires et des autres activités de cash en cours dans le pays.
- Faciliter et maintenir une communauté de pratique dans le pays, à travers le partage d'informations, d'orientation, de conseils, de soutiens et d'échanges techniques. Des groupes techniques de travail seront appuyés dans ce sens.
- Développer des outils spécifiques au contexte pour les transferts monétaires et de « bons pour (vouchers) » avec les membres de la communauté de pratique et le gouvernement et assurer leur adoption par cette même communauté de praticiens dans le pays.
- S'engager avec les autres ONG (internationales et locales), le Mouvement de la Croix-Rouge, les Nations unies et le gouvernement pour développer des systèmes et des outils, rendant plus efficace la réalisation de transferts monétaires dans l'éventualité d'une crise humanitaire.

2. Renforcement des capacités

- Prouver la pertinence des interventions d'urgence afin d'éviter qu'elles perturbent les programmes de développement en cours.
- Identifier les besoins et renforcer les capacités des parties prenantes à comprendre l'assistance monétaire, à définir des programmes de transferts monétaires appropriés, les mettre en œuvre, les suivre et les évaluer. Ceci se fera au travers de diffusion de bonnes pratiques, coopération et soutien et de formations.
- Renforcer les capacités de mise en œuvre de programmes de transferts monétaires de qualité (ainsi que sur l'évaluation et l'analyse de marché, si besoin) à travers la réalisation et/ou la coordination et/ou, si nécessaire, la co-facilitation des formations inter-agences destinés aux praticiens, en concertation avec les acteurs nationaux, en assurant une représentativité de participation en adéquation avec le document de projet. Ce nombre de formation pourra évoluer selon les besoins et les ressources disponibles.
- Apporter un appui technique et de plaidoyer aux acteurs, lorsque nécessaire.
- Appuyer le CaLP pour les formations, sur l'utilisation des connaissances acquises et identifier des experts locaux en transferts monétaires/bons.
- Construire une dynamique nationale, régionale et internationale d'échanges techniques, de renforcement de capacités et de coordination des transferts monétaires, via le gouvernement et un noyau d'ONG.(présentation des activité de CWG mali, et les success de des action de TM au Mali aux l'Ateliers de DFS en sept et Calp de Dakar en oct 2015)

3. Recherche et plaidoyer

- Gérer la documentation et l'information dans le pays, en collectant et publiant au moins 2 études de cas par an.
- Contribuer au développement d'une stratégie de plaidoyer, spécifique au Mali en lien avec les leçons apprises et bonnes pratiques en matière de programmes de transferts monétaires.
- Suivre, faciliter (et si possible soutenir) les travaux de recherche majeurs, relatifs aux programmes de transferts monétaires au Mali.
- S'assurer de la capitalisation et de la diffusion des résultats du Cadre Commun Filets Sociaux (CCFS) saisonniers au Nord Mali



The Cash Learning Partnership

Depuis sa création, le CaLP est engagé dans le soutien à la coordination des acteurs de transferts monétaires. A travers des ateliers d'apprentissage dédiés à ce thème, organisés en 2012 et 2015 à Genève, et la création de nombreux outils et études sur le sujet, le CaLP a contribué au renforcement des mécanismes de coordination des Transferts Monétaires (TM), à l'instar des CWG nationaux, et aux niveaux régional et global, mais aussi de façon plus transversale, en travaillant avec les clusters, dans des contextes de crise ou de développement. Jusqu'à présent, aucune étude de cas n'avait été menée sur ce thème en Afrique de l'Ouest, alors même que les pratiques ont considérablement évolué et que le contexte définit des enjeux particuliers pour la coordination. Au moment où de plus nombreux acteurs se tournent vers les TM dans la région, répondant à des crises de différentes natures, il a semblé pertinent de tenter de dresser un état des lieux de la coordination des acteurs de TM en Afrique de l'Ouest, et surtout d'en tirer des recommandations et des bonnes pratiques à adapter dans l'ensemble des pays de la région.

Le CaLP, basé sur son expérience dans les pays et les réalisations des différents groupes – dont la vitalité peut évoluer rapidement au fil des mois – a choisi de documenter particulièrement l'expérience de coordination des TM du Mali, qui est actuellement l'un des CWG les plus inclusifs et dynamiques de la région, tout en ayant déjà pris la voie de l'institutionnalisation, ou tout au moins d'une collaboration renforcée avec les programmes nationaux de filets sociaux. La Mauritanie vient également nourrir les observations et les réflexions de cette étude, à travers son évolution récente d'un groupe des partenaires ECHO élargi à un CWG autonome et très rapidement institutionnalisé.

Ce rapport ainsi que l'atelier d'apprentissage dont il est issu ont bénéficié du soutien généreux du Bureau d'assistance aux catastrophes à l'étranger de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID/OFDA).

