# Résumé

## Objectifs

L’objectif global de la présente étude est de contribuer à la définition d’une stratégie nationale de filets de sécurité sociale au Mali en lien avec le processus de relecture de la Politique nationale de protection sociale du Mali. L’étude comprend trois livrables:

1. *Cataloguer les approches de ciblage pour une assistance dans la définition d’une stratégie nationale de filets de* sécurité sociale *utilisée par les acteurs humanitaires et du développements au Mali – 2013/2014*.
2. *Etude du terrain sur les processus de ciblage des ménages vulnérables utilisés au Mali*.
3. *Rapport final– Etude sur les processus de ciblage des ménages vulnérables pratiqués au Mali*.

## Approche

L’étude a été menée en trois phases conformément aux orientations du Comité de pilotage pour la validation de chacune d’entre elles**.** La première phrase, une recherche documentaire, a permis de recueillir et d’analyser la principale documentation relative aux approches de ciblage employées au Mali. La deuxième phase, en l’occurrence le travail réalisé sur le terrain, a été menée entre juin et août 2015. Ce travail de terrain consistait en une série d’entretiens dirigés et de groupes de discussions tenues au niveau de chaque lieu-échantillon.. La troisième phase consistait à analyser la recherche documentaire et le travail de terrain. Les données recueillies ont été analysées sur la base des priorités décrites par le Comité de pilotage. L’étude a été réalisée sur la base des critères suivants :

* **Être compatible avec les réformes visant à établir un Registre unifié (RU).** L’étude accorde la priorité à l’identification et à l’analyse du ciblage, qui permet l’inclusion, dans un registre unifié, de tous les programmes de transfert non contributifs visant les personnes en situation d’insécurité alimentaire et/ou de vulnérabilité. L’approche de ciblage recommandée contribuera à l’élaboration et à la mise à jour d’un registre unifié, en proposant des critères minimaux et des lignes directrices communes régissant tous les programmes de transfert de filets de sécurité sociale.
* **Être pertinente aux programmes publics au niveau national de transfert des filets de sécurité sociale**. En particulier, l’approche recommandée pourra être utilisée à travers le pays par Jigiséméjiri et le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) dans un contexte de réformes nationales marqué par des budgets et ressources techniques limités.

De façon générale, l’étude a adopté une approche participative basée sur les informations fournies par les parties prenantes à la faveur d’entretiens et de groupes de discussions avec des parties prenantes clés. Ces discussions ont été structurées pour valider les résultats de la recherche documentaire. Se fondant sur l’analyse globale des approches de ciblage utilisées (Tableau 1.1) peaufinées à travers la concertation avec les membres du Comité de pilotage ainsi que les principales parties prenantes aux niveaux régional, communal et des cercles, mais également des discussions communautaires, les critères d’analyse suivant ont été élaborés pour analyser chaque approche de ciblage contenu dans le catalogue :

Tableau 1.1 Tableau comparative des principaux types de d’approches de ciblage utilisées (*Source: Nicholas Freeland / European Commission Targeting Social Protection Note 2011*)



Les critères suivants sont ceux qui, selon, les parties prenantes, constituent les aspects les plus importants d’une approche de ciblage :

* Acceptation : Dans quelle mesure l’approche spécifique de ciblage correspond-elle aux perceptions de la vulnérabilité par les parties prenantes et qui mérite une assistance ?
* Performance en matière de ciblage : (erreurs et pertinence de l’inclusion/exclusion) : quel est le degré d’efficacité de l’approche dans l’identification des personnes en situation d’insécurité alimentaire ? [[1]](#footnote-1) Dans quelle mesure satisfait-elle aux besoins du programme (renforcement de la résilience, lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire, etc.) ?
* Facilité de mise en œuvre : Peut-elle être mise en œuvre au niveau national, être comparable, avec des résultats cohérents, par des équipes de terrains ayant des capacités et ressources limitées ?
* Genre et protection : L’approche prend-elle en charge les préoccupations en matière de genre et/ou de protection ?
* Transparence et griefs : L’approche permet-elle aux membres de la communauté de connaître les décisions en matière de ciblage et prévoit-elle un mécanisme efficace de prise en charge des griefs ?

## Résultats

La figure 1.1 et le tableau 1.2 donnent une présentation sommaire des lieux et des principaux aspects de chaque approche de ciblage étudiée.



Figure 1.1 Carte démontrant la couverture du ciblage (données CARE 2013-2014, CCFS 2014, CSA 2015, Jigiséméjiri 2014)

Tableau 1.2 Analyse des types de ciblages utilisés par les programmes au Mali (G-Ciblage Géographique, SE- Ciblgae socio-économique, CO – Ciblage Communautaire, CA-Ciblage catégoriel, AC – Auto-ciblage)



Ces approches ont ensuite été analysées sur la base des critères décrits ci-dessous.

### Précision

*A quel point l’approche de ciblage utilisée permet-elle d’identifier le groupe cible?*

Le groupe cible a été défini comme étant des ménages en situation d’insécurité alimentaire, en l’occurrence ceux qui présentent le mieux les caractéristiques les plus communes des ménages ayant des membres en situation de malnutrition. Comme nous l’avons noté, cette information a été déterminée à l’aide des données 2014 de l’ENSAN validées à l’aide de l’enquête MICS 2011.[[2]](#footnote-2) Pour mesurer les erreurs d'inclusion et d'exclusion, les données relatives aux bénéficiaires ont été comparées aux caractéristiques les plus souvent associées à la sécurité alimentaire.

Figure 1.3. Principales caractéristiques de l’insécurité alimentaire : La différence entre les radiaux indique la probabilité d’erreurs d’inclusion/exclusion.

**Principaux résultats - Précision**

L’examen de la sélection des bénéficiaires pour Jigiséméjiri montre que la plus grande différence entre les bénéficiaires de la sélection et les caractéristiques de la sécurité alimentaire se trouvait au niveau des bénéficiaires choisis parce qu’ils « étaient incapables de travailler » mais n’entraient dans aucune des catégories (veuves, personnes âgées, etc.). Dans ces cas, 64 % des ménages étaient susceptibles de ne pas satisfaire aux principales caractéristiques de l’insécurité alimentaire.

### Pertinence

*A quel point l’approche de ciblage répond-elle aux objectifs du programme ?*

La pertinence a été mesurée à l’aide d’une échelle de notation pour chaque programme intégrant suffisamment de données. Par conséquent, au lieu d’attribuer une note absolue, la pertinence a été mesurée sous forme de mensuration subjective par rapport à chaque critère. Dans tous les cas, l’amélioration de la sécurité alimentaire a été considérée comme l’objectif global du programme.

Figure 1.4 Évaluation des principaux critères de pertinence

**Principaux résultats - Pertinence**

Les approches employées par les partenaires CSA et CARE sont très bien adaptées aux réponses rapides à l’insécurité alimentaire dans des contextes ruraux. Toutefois, appliquées au niveau national, ces approches plutôt communautaires, même répétées, ne permettent pas d’intensifier efficacement ou de produire les mêmes résultats. De même, à l’exception de Jigiséméjiri, toutes les approches se basent principalement sur l’analyse des biens et des systèmes de subsistance agropastorales pour identifier les situations d’insécurité alimentaire. Ces programmes ne seraient pas très appropriés pour l’identification de la pauvreté urbaine et des moyens de subsistance basés sur le salaire.

### Mesure de la facilité de mise en œuvre

*L’approche de ciblage peut-elle être mise en œuvre à travers le pays avec des résultats cohérents et par des équipes de terrains ayant des capacités et ressources limitées ?*

La facilité de mise en œuvre dépend de nombreux facteurs tels que les coûts totaux, la complexité, la durée nécessaire à la mise en œuvre des procédés de ciblage, ainsi que les ressources requises. En recourant à des budgets de programmes et des concertations, l’on a pu noter la facilité de mise en œuvre des différentes approches sur la base des éléments en présence.

Figure 1.5 Évaluations de la facilité de mise en œuvre

### Mesure de la dimension genre et de la protection

*L’approche de ciblage permet-elle d’identifier et de prendre en charge efficacement les préoccupations en matière de genre et/ou de protection ?*

Les études nationales relatives à la sécurité alimentaire ont révélé une forte corrélation entre la dimension genre, les groupes marginalisés et l’insécurité alimentaire [Banque mondiale, 2011, 2012]. Puisque toutes les approches de ciblage ont employé un volet de ciblage communautaire, les femmes et les groupes ayant des préoccupations en matière de protection ont pu participer au processus.

Figure 1.5 Évaluation de l’efficacité de chaque programme dans la prise en charge des préoccupations en matière de genre et de protection

**Principaux résultats : Genre et protection**

Les partenaires CCFS ont utilisé une approche beaucoup plus solide pour valider les listes communautaires et mettre en place des structures de concertation communautaire facilitant la participation des femmes et des groupes marginalisés. En particulier, l’utilisation d’une enquête auprès de tous les ménages par le CCFS ainsi que la production de listes par des acteurs externes a renforcé la probabilité de prise en compte, par l’approche de ciblage, de groupes qui, autrement, seraient exclus.

### Mesure de la transparence et des mécanismes de prise en charge des griefs

*L’approche permet-elle aux membres de la communauté de comprendre les décisions en matière de ciblage et prévoit-elle un mécanisme efficace de prise en charge des griefs ?*

Puisqu’aucune approche n’est efficace à 100 %, la capacité d’identifier et de corriger des erreurs de ciblage devient un aspect essentiel de toute approche efficace de ciblage. Ainsi, la connaissance des raisons des décisions de ciblage et de la façon dont elles sont prises constituent un aspect important de l’acceptation et permet à toutes les parties prenantes de contribuer à l’efficacité de la mise en œuvre et à l’amélioration de l’approche de ciblage. L’expérience et les meilleures pratiques mondiales montrent que plus une approche de ciblage est complexe et opaque, plus il est probable que des individus soient en mesure de tricher et d’influencer les résultats (*Source: Nicholas Freeland / European Commission Targeting Social Protection Note 2011*).

Figure 1.6 Niveau de connaissance d’une approche de ciblage (radial plus large = niveau de connaissance plus élevé

**Principaux résultats - Transparence et mécanisme de prise en charge des griefs**

Si chaque programme comportait un mécanisme de prise en charge des griefs permettant aux parties prenantes d’exprimer leurs préoccupations et d’identifier d’éventuelles erreurs, très peu de programmes ont démontré l’existence d’un mécanisme de prise en charge des griefs permettant la correction desdites erreurs. Dans la plupart des cas, l’assistance disponible dans un village ou dans une commune a été allouée pendant le ciblage, sans possibilité de changer les décisions ainsi prises. C’est particulièrement le cas des programmes basés sur des quotas définis.

## Recommandations

Les recommandations relatives à une approche de ciblage reposent sur les hypothèses suivantes :

* Contribuer à l’élaboration d’un programme national de sécurité sociale.
* Comprendre la vulnérabilité au sens des risques d’être en situation d’insécurité alimentaire.
* Être en mesure de produire des résultats prévisibles acceptés par toutes les parties prenantes dans les zones où 40 % de la population se trouvent en situation d’insécurité alimentaire et/ou en dessous du seuil de pauvreté.
* Être compatible avec un registre unifié national pour les programmes d’assistance social non contributifs.
* Être reproductible pour permettre à différents acteurs et programmes ayant différents objectifs d’employer des approches qui leur sont propres mais qui comportent des aspects communs.

Ces recommandations sont les exigences minimales pour les programmes de transferts de filets de sécurité sociale au Mali devant être intégrées dans le Registre unifié. Des programmes spécifiques doivent être en mesure de s’adapter et de s’ajouter à ces exigences minimales selon les objectifs, les contextes et les ressources propres aux programmes. À ce titre, les recommandations sont de nature modulaire.

### Définition recommandée de la vulnérabilité

Puisque la compréhension de la vulnérabilité par les communautés elles-mêmes correspond fortement aux principales caractéristiques de l’insécurité alimentaire (ENSAN 2014 et MICS 2011), les critères de vulnérabilité recommandés préconisent l’utilisation des indicateurs les mieux compris et acceptés par les parties prenantes et correspondant le plus à l’insécurité alimentaire et à la malnutrition. En effet, il s’agit d’indicateurs catégoriels étroitement liés à l’insécurité alimentaire et à la pauvreté. Les ménages qui remplissent au moins un de ces critères présentent une forte probabilité (85 %) d’être en situation d’insécurité alimentaire et d’avoir en leur sein un ou plusieurs membres souffrant de malnutrition chronique :

* les ménages sans chef ni hommes adultes capables de travailler, pour cause d’invalidité, de maladie chronique ou d’âge avancé ;
* les ménages dirigés par des enfants (par ex. des orphelins) ;
* les ménages dirigés par des veuves ;
* les ménages de plus de 12 membres ou présentant un ratio de dépendance supérieur à 1,6 membre incapable de travailler par rapport aux membres capables de travailler.

Ces caractéristiques devront être mises à jour au fur et à mesure que des données plus actuelles sont recueillies, mais devront tout de même respecter les principes suivants :

* conformité aux attentes de la communauté et des parties prenantes par rapport aux « bénéficiaires légitimes de l’assistance » ;
* observabilité et facilité de vérification ;
* lien étroit avec l’insécurité alimentaire et la malnutrition chronique.

### Approche de ciblage géographique recommandée : région, cercle, commune, village

Le meilleure pratique en matière de classement des régions, des cercles et des communes par ordre de priorité pour l’assistance sociale, et de détermination du volume est de se baser sur des données systématiques nationales relatives à la pauvreté, à la sécurité alimentaire et à la nutrition, recueillies par l’Institut national de la statistique (INSTAT), revérifiées au niveau des villages et mises à jour au moins tous les trois à cinq ans. Ces données de référence pourraient être mises à jour sur une base annuelle ou saisonnière en prenant en compte les données climatiques et les résultats des enquêtes socioéconomiques par sondage (INSTAT). Cette démarche permettrait de respecter les exigences du Cadre harmonisé et du SAP tout en facilitant l’élaboration d’un solide programme national de sécurité sociale.

En l’absence de séries de données nationales au niveau communal, les approches existantes devraient être employées. Ces séries de données pourraient être combinées à l’expertise inhérente à une approche telle que le Système Experts au fur et à mesure que des données plus fiables représentatives de la situation nationale sont disponibles. Pour arriver à une compréhension commune de la vulnérabilité au niveau régional et des cercles, l’approche de cartographie de la pauvreté et de la vulnérabilité utilisée par Jigiséméjiri et l’Unicef pourrait facilement être harmonisée avec l’approche sécurité alimentaire du PAM et la majorité des programmes de sécurité alimentaire.

### Classement par ordre de priorité et établissement de volume de cas au niveau villageois

Il y a une absence notoire d’approches cohérentes de ciblage de l’assistance sociale aux villages. De même, l’absence d’une approche cohérente et transparente pour établir le volume de cas au niveau villageois était une source de frustration chez les dirigeants communaux et villageois. Si l’utilisation d’un recensement par CCFS pour exclure le besoin d’établir le volume de cas au niveau villageois a été la méthode la plus acceptée, la plus pertinente et celle ayant produit les meilleurs résultats, les coûts, les ressources et le temps nécessaire à cette approche la rendent peu pratique pour un programme national. Le maire, le conseil municipal, les chefs de villages et les autorités publiques doivent classer les villages en fonction de leur accès aux ressources essentielles pour assurer leur subsistance, notamment l’eau, les marchés et le transport. Pour mieux refléter le contexte local, des critères spécifiques de classification des villages devront être mis au point par les parties prenantes et les experts au niveau des cercles et des communes. Toutefois, ces critères doivent être facilement observables et vérifiables à l’aide de série de données disponibles. Ensuite, ce classement pourrait servir à l’allocation d’un volume de cas provisoire à chaque village.

### Ciblage des ménages

L’étude a clairement fait ressortir l’importance capitale que revêt le volet participation communautaire dans toutes les approches de ciblage employées au Mali. En outre, les réformes en cours dans le cadre de la décentralisation nécessitent le renforcement du rôle des dirigeants communautaires dans l’allocation de ressources limitées. Enfin, en l’absence de données vérifiées de haute qualité, le rôle du savoir et de la participation communautaires devient encore plus important pour corriger les insuffisances en matière d’information. Par conséquent, l’approche recommandée de ciblage des ménages est de nature communautaire et comporte des procédures de validation internes et externes. Les caractéristiques essentielles de cette approche, dont l’usage est exigé à tous les prestataires d’assistance sociale dans le cadre du Registre unifié, se présentent comme suit :

#### **Critère de vulnérabilité commune**

Utiliser un **critère de vulnérabilité** souple comportant les caractéristiques communes, mais auquel d’autres **critères de sélection** peuvent être ajoutés par les dirigeants communautaires pour prendre en charge le contexte local. Les critères de sélection doivent être observables et vérifiables.

#### **Liste des bénéficiaires potentiels**

Un aspect important des listes des bénéficiaires consiste à éviter tout contrôle total exercé par un groupe sur l’inclusion ou l’exclusion des ménages. En outre, sur la base de l’expérience du CCFS et de CARE, la création de listes de bénéficiaires potentiels (composées de tous les ménages respectant un critère de sélection défini) est beaucoup mieux acceptée que l’identification de listes de bénéficiaires basé sur un quota. Dans ce cas, le choix des bénéficiaires est effectué par des acteurs externes (le programme) et sur la base du volume de cas disponibles. Enfin, la mise sur pied de deux comités distincts (l’un chargé d’identifier les bénéficiaires potentiels et l’autre de les valider) renforce le contrôle et la validation au niveau interne.

* Confier à un **Comité d’identification communautaire** le classement des **bénéficiaires potentiels.** Dans ce cas, le classement inclut tous les ménages du village ou de la communauté qui remplissent les critères de vulnérabilité et de sélection.
* **Un comité de traitement des griefs** composé de personnes n’ayant pas siégé au niveau du Comité d’identification communautaire doit être formé pour valider la liste des bénéficiaires potentiels.

#### **Validation des listes**

La liste des bénéficiaires potentiels est validée tant au niveau interne (par les membres de la communauté eux-mêmes) qu’externe (processus de validation externe). Le processus de validation externe doit, au minimum, permettre de recueillir les données relatives aux critères de vulnérabilité commune.

**Validation interne -** Les membres de la communauté valident publiquement la liste des bénéficiaires potentiels.

**Validation externe :** Au minimum, les données relatives au critère de vulnérabilité commune des bénéficiaires potentiels doivent être recueillies pour s’assurer de la satisfaction desdits critères.

#### **Mécanisme de prise en charge des griefs**

Pour tout programme de ciblage de ménages, un mécanisme efficace de prise en charge des griefs, capable d’identifier les erreurs potentielles contenues dans l’approche de ciblage et de les corriger, doit être mis en place.

**Capacité d’identification des erreurs :** L’établissement d’un Comité prise en charge des griefs, distinct du Comité d’identification communautaire, ainsi que d’un processus de validation tant communautaire qu’externe, permet de déceler les erreurs pouvant être contenues dans la liste des bénéficiaires.

**Capacité à corriger les erreurs –** La liste des bénéficiaires potentiels peut être combinée à une sélection initiale d’un pourcentage des ménages les plus vulnérables (75, 90 %) pour pouvoir apporter des changements à la liste des bénéficiaires établie, la liste des bénéficiaires.

1. La sécurité alimentaire se définit ici comme le résultat de la comparaison entre (1) les caractéristiques des bénéficiaires réels de chaque approche de ciblage *ou* (2) les critères de sélection des bénéficiaires en l'absence de données permettant de connaître les caractéristiques qui leur sont relatives, et les caractéristiques les plus probables de l'insécurité alimentaire, établies grâce à l'enquête ELIM/MICS 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ces résultats sont tirés de la base de données de l’ENSAN. L'insécurité alimentaire a été déterminée à l'aide de FCS. Un profil plus précis a été créé par la Banque mondiale à l'aide des données de l’enquête MICS 2010 et se base sur le retard de croissance en tant que déterminant de l'insécurité alimentaire. Les profils présentés dans la présente étude sont semblables à ceux qui ont été identifiés dans l’ENSAN. [↑](#footnote-ref-2)