

Appui à la stabilisation au Mali : enjeux et perspectives

ETUDE DE CAS

Altai Consulting pour l'Union Européenne – Juin 2020



This project is funded by the EU



© Union Européenne

Juin 2020

Photo de couverture : Entrée à Kidal (© [CC BY-SA](#))

ALTAI CONSULTING

Altai Consulting fournit des services de conseil et de recherche aux entreprises privées, gouvernements et institutions publiques dans les pays en développement.

Les équipes d'Altai opèrent dans plus de 50 pays en Afrique, au Moyen Orient et en Asie Centrale. Depuis sa création en 2003, Altai a développé une expertise importante en recherche sur la gouvernance, la société civile, et le suivi-évaluation de programmes.

Contacts :

Philibert de Mercey (Directeur de projets) : pdmercey@altaiconsulting.com

Eric Davin (Associé) : edavin@altaiconsulting.com

www.altaiconsulting.com

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	5
1.1. L'action de stabilisation.....	5
1.2. Le Mali, un pays fragile devenu instable	5
1.3. Méthodologie de l'étude.....	6
2. GRANDS ENJEUX D'APPRENTISSAGE	8
2.1. Logiques d'intervention contextualisées.....	8
2.1.1. Enjeux de temporalité, entre urgence et développement.....	8
2.1.2. Agir en faveur du nexus sécurité – développement - paix	8
2.1.3. Démarches inclusives et retour de la confiance	9
2.1.4. Approches différenciées et ciblage orienté.....	10
2.2. Approche programmatique et enjeux sectoriels.....	11
2.2.1. Promouvoir la relance économique locale.....	11
2.2.2. Accès et modalité des prestations de service de base	13
2.2.3. Dialogue, médiation et cohésion sociale	14
2.2.4. Gouvernance locale et rapports avec les institutions publiques	14
2.3. Modalité d'intervention et défis opérationnels	15
2.3.1. Enjeux d'analyse et de suivi.....	15
2.3.2. Modalités d'exécution opérationnelle.....	16
2.3.3. Adaptabilité en zone affectée par la violence	18
3. LEÇONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS	20
ANNEXES	23
Abréviations et acronymes	23

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'union européenne, à travers le Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (FFU), finance au Mali des projets et programmes visant, au titre d'objectifs généraux ou spécifiques, à contribuer à la stabilisation des zones d'intervention.

Ces interventions ont en commun de fortes approches territoriales, tout en développant des logiques d'interventions et des activités sur des thématiques variées, avec :

- Le **projet de relance économique et d'appui aux collectivités, phase 2 (RELAC II)** mis en œuvre par LuxDev intervient dans les régions nord de Gao et de Tombouctou.
- Le **projet sécurité et développement au nord du Mali, phase 2 (SDNM II)** mis en œuvre par l'AFD intervient dans l'ensemble des régions du nord concernées par l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation.
- Le **programme Jeunesse et stabilisation dans les régions du Centre du Mali (PROJES)** mis en œuvre par la GIZ intervient dans les régions de Mopti et de Ségou.
- Le **projet prévention des conflits au centre du Mali par le dialogue** mis en œuvre par HD Center vise à prévenir la conflictualité et soutenir la stabilisation des régions de Mopti et de Ségou.
- Le **projet Mali centre pour la sécurité et le développement** mis en œuvre par SIPRI vise à mesurer et suivre les tendances émergentes en matière de sécurité, de gouvernance et de développement dans les deux régions de Mopti et Ségou.
- Le **programme d'appui au renforcement de la sécurité dans les régions de Gao et Mopti (PARSEC)** mis en œuvre par Expertise France, CIVIPOL et la GIZ.

La détérioration sécuritaire et l'instabilité d'une partie croissante du territoire malien amène les acteurs de l'aide, au premier titre desquels l'Union Européenne, à s'interroger sur leurs pratiques dans un contexte d'intervention qui se complexifie. Si les interventions en zones instables restent possibles et souhaitables, elles nécessitent de renouveler les approches classiques au profit d'actions territorialisées et intégrées et de modalités adaptées aux contextes.

La conduite des financements du FFU dans les régions du centre et du nord du Mali permet d'abord de souligner l'importance de la définition **d'une logique d'intervention contextualisée**. Agir sur différentes temporalités permet de prendre en compte les besoins à court terme tout en agissant sur les facteurs de fragilité à moyen et long terme, en articulant une approche fortement intégrée autour du triple nexus sécurité – développement – paix. L'importance d'une démarche inclusive agit sur le retour de la confiance entre acteurs locaux, sans être contradictoire avec un ciblage permettant la prise en compte de catégories de population particulièrement sensibles au conflit.

La logique programmatique des interventions gagne à passer d'une approche purement sectorielle à **une programmation intégrée dans la zone d'intervention**. Les enjeux d'accès et de qualité des **services de base** dans les zones rurales appellent à innover dans leurs modes de gestion et de prestation. Sans relance économique l'amélioration des conditions de vie n'est pas possible, si bien que **l'appui à l'activité économique** et à la création de revenus et d'emploi est un enjeu clé qui plaide pour un fort soutien au secteur privé. Plus que leur règlement, la mobilisation d'**outils de prévention et la transformation des conflits** s'avère positive. Les enjeux de **gouvernance publique**, qui ont tendance à être relégués au second plan, sont pourtant la matrice des facteurs d'instabilité comme de résilience et devraient être intégrés de manière transversale aux opérations.

Les difficultés d'accès des zones d'intervention, des partenaires et bénéficiaires ainsi que la complexité posée par le suivi des actions sur le terrain plaident pour **des modalités d'exécution renforcées et mieux adaptés aux zones affectées par la violence**.

1. INTRODUCTION

1.1. L'ACTION DE STABILISATION

L'action de stabilisation dans un contexte de fragilité, de conflit de basse intensité ou de sortie de crise s'efforce de rétablir les conditions de viabilité minimales de l'État sur son territoire, d'une part, et de répondre aux besoins essentiels des populations à travers trois fonctions principales de sécurisation, de relance économique et de développement, d'autre part. La stabilité, outre la relance socio-économique, repose sur le retour d'une gouvernance publique démocratique.

Le double caractère multidimensionnel et inclusif de l'intervention de stabilisation s'avère ainsi capital.

L'apport technique et financier des partenaires extérieurs est à ce titre d'autant plus attendu que les institutions publiques sont fragilisées et l'État mis sous pression. Néanmoins, l'aide doit pouvoir s'appuyer sur une volonté politique forte traduite en stratégie nationale opérationnalisée à l'échelle territoriale, au risque d'un manque d'effets à moyen terme.

Face à ce constant, la stratégie européenne d'appui à la résilience des populations et des territoires au Sahel (2014-2019) adopte une approche multisectorielle et ciblée, précisée par une communication de 2017¹ qui y inclut l'action en faveur de la gouvernance démocratique et de l'État de droit. Sur le plan des instruments financier, l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) a vocation à appuyer les initiatives en matière de sécurité et les actions de consolidation de la paix. Le Fonds fiduciaire pour l'Afrique permet quant à lui d'apporter une réponse rapide et flexible aux situations d'urgence à travers des financements substantiels².

1.2. LE MALI, UN PAYS FRAGILE DEVENU INSTABLE

Sur fond de fragilités, le Mali a connu en 2012 par une crise multidimensionnelle aux profondes répercussions sur les parties septentrionales puis centrale du territoire. Malgré l'action du gouvernement et de ses partenaires, l'instabilité du pays semble s'être encore accrue en 2019.

Seul le tiers sud du Mali semble aujourd'hui exempt d'une violence régulière et d'envergure. Dans le centre du pays, les violences liées aux conflits intercommunautaires ont nettement augmenté en 2019 avec le développement de milices armés. Les groupes armés terroristes ont multiplié les attaques contre les forces de défense et de sécurité (FDS), renforçant leurs implantations dans les zones rurales tout en se jouant des frontières avec le Burkina-Faso et le Niger voisins. Au nord, notamment dans les zones de Gao, Tombouctou et Ménaka, un banditisme et une criminalité rampante souvent liés au trafic de drogue aggravent l'insécurité des populations et diminuent l'intérêt de certains acteurs à mettre en œuvre l'Accord pour la Paix³, toujours sous pression des groupes armés terroristes très mobiles. Partout, des crises de leadership et des tensions intercommunautaires fragilisent les équilibres locaux.

Un rapport du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA)⁴ fait état de plus de 1500 civils tués depuis le début de l'année. L'expansion significative de la violence, sous

¹ Joint Staff working document, EU resilience policy framework for cooperation with partner countries and evaluation of related implementation actions, Brussels, 7.6.2017

² L'apport du Fonds fiduciaire de L'UE pour le Sahel et la région du Lac Tchad en faveur de la stabilisation et du développement dans la région du G5 Sahel a été souligné lors de la Conférence internationale de haut niveau sur le Sahel en 2018.

³ L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, a été signé le 15 mai et le 20 juin 2015 à Bamako entre la République du Mali et la Coordination des mouvements de l'Azawad.

⁴ Le Plan de réponse humanitaire (janvier-décembre 2019) fait état de 600 personnes tuées dans les six premiers mois (le 31 juillet). Les données d'OCHA disponibles en décembre 2019 font état de 1,629 civils tués depuis le début de l'année (informations Cluster Protection)

diverses formes et différents lieux, a été un phénomène central qui a fortement marqué les orientations du Gouvernement et de la Mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), sans résultats significatifs sur le terrain à ce jour.

Si l'Accord est revenu au centre d'intenses débats au niveau national, son application n'a pas enregistré de progrès significatifs. La possibilité d'une révision de son texte évoquée par l'exécutif a provoqué des dissensions entre les parties signataires. À ce stade, son application semble suspendue " la mise en œuvre des résultats du Dialogue national inclusif et d'une réforme constitutionnelle qui fait débat.

Concernant le centre du pays, une révision du Plan de sécurisation intégrée des régions du centre (PSIRC) a permis au secrétariat permanent du Cadre politique de gestion de la crise au centre du Mali de disposer d'un plan d'action. Néanmoins cette stratégie semble peu appropriée par les autorités territoriales, et la timide mise en œuvre du plan d'action n'a pas permis d'endiguer la montée des violences ni le recul de la présence de l'État et des services de base en zone rurale. Au contraire, la pression des acteurs violents sur les représentants de l'État et les populations semble s'intensifier.

1.3. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

L'objectif général de la présente étude conduite dans le cadre du FFU/MLS est de procéder à une analyse de pratiques et à la formulation de recommandations s'appuyant sur l'exécution de projets/programmes visant à contribuer à la stabilisation des zones d'intervention.

Le **projet de relance économique et d'appui aux collectivités, phase 2 (RELAC II)**, mis en œuvre par LuxDev, intervient dans les régions nord de Gao et de Tombouctou. Il a pour objectif général de poursuivre la stabilisation de zones post-conflit ciblées, à travers deux objectifs spécifiques de contribution à la relance de l'économie locale, d'une part, et au bon fonctionnement des communes, d'autres part. Ciblants 30 communes, il prolonge l'action du RELAC I déjà actif sur 18 de ces communes.

Le **projet sécurité et développement au nord du Mali, phase 2 (SDNM II)**, mis en œuvre par l'AFD, intervient dans l'ensemble des régions du nord concernées par l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation. Il a pour objectifs principaux d'accompagner la mise en œuvre de l'Accord dans sa partie développement, de contribuer au rétablissement du contrat social et du dialogue inclusif entre État et communautés, et de répondre à des besoins d'urgence et de développement des populations.

Le **programme Jeunesse et stabilisation dans les régions du Centre du Mali (PROJES)**, mis en œuvre par la GIZ, intervient dans les régions de Mopti et de Ségou. Il vise à favoriser la stabilisation et le relèvement socio-économique par un renforcement de l'offre et de l'accès aux services de base, et relance du tissu économique régional en ciblant la formation et l'insertion professionnelle des jeunes.

Le **projet prévention des conflits au centre du Mali par le dialogue**, mis en œuvre par HD Center, vise à prévenir la conflictualité et soutenir la stabilisation des régions de Mopti et de Ségou en accompagnant le déploiement de l'État par un dialogue structuré entre communautés et autorités.

Le **projet Mali centre pour la sécurité et le développement**, mis en œuvre par SIPRI, vise à mesurer et suivre les tendances émergentes en matière de sécurité, de gouvernance et de développement dans les deux régions de Mopti et Ségou, à travers des enquêtes quantitatives et qualitatives régulièrement administrées.

Le **programme d'appui au renforcement de la sécurité dans les régions de Gao et Mopti (PARSEC)**, mis en œuvre par Expertise France, CIVIPOL et la GIZ a pour objectif est de contribuer à la stabilisation de la zone centre en améliorant la sécurité des populations, le contrôle du territoire et la gestion des espaces frontaliers par les services de l'État dans le respect de l'État de droit.

Cette étude se focalise principalement sur les expériences de mise en œuvre des projets RELAC II, SDNM II et PROJES. Elle s'appuie sur :

- Une analyse des documents de projets/programmes et d'études et rapports sur les enjeux de stabilisation au Mali, et plus largement de la zone Sahel ;
- Des entretiens individuels avec les agents de la délégation de l'UE à Bamako en charge des programmes sous financement FFU, du financement IcSP, du portefeuille thématique justice, État de droit et société civile, ainsi qu'avec des agents gestionnaires du FFU à DEVCO Bruxelles ;
- Un déplacement à Ségou ville pour la participation au comité technique de suivi du PROJES, ainsi que des entretiens avec l'équipe GIZ et des acteurs régionaux clés ;
- La participation au comité de pilotage conjoint des programmes SDNM II et 3 Frontières mis en œuvre par l'AFD ;
- Une série d'entretiens avec les équipes des projets et programmes visés par l'étude ;
- Des entretiens complémentaires avec des autorités et personnes ressources à Bamako.

Partant des expériences de mise en œuvre de différents projets et programmes financés par le FFU au Mali, l'analyse proposée a vocation à identifier des premières leçons apprises à travers de bonnes pratiques ainsi que des marges de progression de la part de l'UE et de ses partenaires d'exécution.

2. GRANDS ENJEUX D'APPRENTISSAGE

2.1. LOGIQUES D'INTERVENTION CONTEXTUALISÉES

2.1.1. ENJEUX DE TEMPORALITÉ, ENTRE URGENCE ET DÉVELOPPEMENT

Agir en faveur de la stabilisation nécessite d'intervenir dès l'apparition de foyers de crise. Intégrer des actions en faveur de la prévention des conflits et de leur aggravation permet d'éviter une montée des violences et de préserver les niveaux de développement économique et institutionnel. Les trajectoires régionales au nord et au centre du pays illustrent une tendance à la contagion progressive de zones précédemment épargnées à partir de conflits localisés.

La prévention des conflits ne doit pas être appréhendée uniquement comme un effet induit de projets de développement sectoriels classiques, ni comme une activité spécifique déconnectée des réalités socio-économiques des acteurs, mais engage une forte intégration entre différents types d'approches.

L'action de stabilisation demande une articulation des temporalités d'intervention avec :

- À court terme, les enjeux de sécurisation et de préservation de moyens de subsistance qui permettent de prévenir la violence et l'escalade du conflit dans les zones fragiles, en coordination avec les acteurs de la paix, de sécurité et d'action humanitaire ;
- À moyen terme, des actions de développement socio-économique qui permettent de traiter des facteurs de conflits qui s'exacerbent au travers des rapports d'inégalités socio-économiques, de marginalité territoriale et d'exclusion de catégorie d'acteurs ;
- Sur le long terme, un effort de réforme de l'État et des politiques publiques doit permettre de raffermir le fonctionnement démocratique et de renforcer la confiance entre l'État et les citoyens.

La composante prévention d'action de stabilisation au Mali suppose ainsi de s'engager dès **l'identification d'un foyer de crise et concomitamment sur différentes échelles de temps**. Si le FFU n'a pas une vocation à financer des interventions rapides en réponses aux effets directs du conflit, sa mobilisation encourage l'articulation entre les activités relevant de l'urgence et du développement.

*Le PROJES met en œuvre une **approche dite phasée** qui permet un démarrage rapide des actions au profit de bénéficiaires directs, appliquée de manière flexible en fonction des contextes locaux. La **phase d'urgence est déployée dans les six premiers mois** à travers une intervention directe dans les communes où la maîtrise d'ouvrage publique est jugée trop faible, sur base de l'identification de projets déjà élaborés et en attente de financement.*

*Il appuie des **actions " impact rapide et " fortes retombées pour les bénéficiaires, en particulier par la réhabilitation d'ouvrages " vocation sociale et économique ainsi que par le financement d'HIMO et d'AGR à destination des jeunes. Le projet RELAC II soutient les ménages les plus vulnérables par des filets sociaux, avec l'objectif d'apporter un appui financier direct aux ménages qui n'ont pas accès aux financements structurants, afin d'assurer leur sécurité alimentaire immédiate et leur protection socio-économique " court-terme.***

2.1.2. AGIR EN FAVEUR DU NEXUS SÉCURITÉ – DÉVELOPPEMENT - PAIX

L'évolution de la crise malienne souligne la profondeur de ses origines locales dans un contexte de pauvreté qui contribue à renforcer des phénomènes d'injustice et un sentiment de marginalisation. Si une approche restrictive de la sécurité a pu faire primer la sécurisation des territoires sur l'action de relance des développeurs, l'évolution de la situation au centre du Mali a permis de renouveler cette vision pour une **approche plus intégrée**.

Parmi les conclusions des enquêtes et études menées en 2019 dans le cadre du projet SIPRI « Mali-Centre pour la sécurité et le développement », il apparaît que :

- (i) Les approches exclusivement sécuritaires suscitent une forte défiance des populations qui attendent *avant tout de l'État la délivrance de biens et services publics de qualité* ;
- (ii) Les questions de sécurité humaine (emploi, développement économique), qui expliquent en grande partie la situation actuelle (perte de confiance et/ou recours " *d'autres types d'acteurs*), arrivent massivement en tête des préoccupations exprimées. Des mesures concrètes et visibles sont attendues dans ces domaines.

Dans les régions du centre, la montée de l'insécurité et des violences a poussé l'État à se doter d'un Plan de sécurisation intégré des régions du centre (PSIRC) qui intègre, outre les actions sectorielles de sécurité, les enjeux de gouvernance, de développement et de communication.

L'instrument FFU a été valorisé pour bâtir au centre du pays **une stratégie d'intervention intégrée** autour des actions de sécurisation, de développement et de paix, à travers les financements suivants :

- **Assistance technique nationale** au Ministère de la sécurité et de la protection civile et **régionale** auprès des gouverneurs de Mopti et Ségou en appui à la composantes civiles du PSIRC en complémentarité de la Mission EUCAP Sahel Mali en appui à la composante sécurité.
- **Projet Mali-Centre pour la sécurité et le développement** mis en œuvre conjointement par SIPRI et son partenaire POINT SUD qui produit mesures quantitatives et analyses qualitatives des perceptions et des enjeux de sécurité et de développement local.
- **Projet de prévention des conflits au centre du Mali par le dialogue** mis en œuvre par HD Center qui déploie des mécanismes de dialogue en amont et en aval du redéploiement de l'État malien et de règlement de différends auprès des communautés locales.
- **Programme d'appui au renforcement de la sécurité dans les régions de Mopti et de Gao et à la gestion des zone frontalières** qui renforcer la sécurité des populations, le contrôle du territoire et la gestion des espaces frontaliers par les services de l'État.
- **Programme Jeunesse et Stabilisation dans les régions du Centre du Mali** qui appuie le retour des services sociaux prioritaires et du développement local en soutien à l'insertion professionnelle, à l'économie régionale et à la promotion de la cohésion sociale.

Dans la pratique néanmoins, certaines limites sont constatées. Le manque de vision politique de l'État malien se traduit par un PSIRC relativement faible sur les plans stratégique et opérationnel, doublé d'un portage politique perfectible. Cette situation concourt à affaiblir l'ancrage des actions, expose l'UE à des difficultés de mise en œuvre, voire à des injonctions contradictoires de la part des partenaires nationaux. Par ailleurs, une harmonisation insuffisante des cycles d'instruction des interventions FFU semble nuire au phasage des actions et à la coordination des opérateurs de mise en œuvre.

2.1.3. DÉMARCHES INCLUSIVES ET RETOUR DE LA CONFIANCE

Sur le moyen terme, l'action en faveur de la stabilisation doit privilégier les approches structurantes plutôt que les projets " impact rapide. Si, " court terme, les mesures sécuritaires rapides et l'assistance ponctuelle aux populations apparaissent opportunes, une perspective synchronique ne permet pas d'obtenir des résultats pérennes à une situation de crise profonde dont les facteurs préexistent à l'irruption de la violence.

La volonté de l'UE de replacer les **bénéficiaires au centre de l'intervention** dans ses actions illustre cette recherche d'inclusion.

Analyser **les perceptions des acteurs et établir le dialogue** permet d'appréhender le jeu de acteurs

Le projet Mali Centre de SIPRI permettant **d'apporter un éclairage sur les**

locaux et de préparer à l'action. Dans les zones de conflits il est primordial de mettre en place une logique d'intervention compréhensive visant à ne pas nuire, en identifiant les facteurs de risques et de résilience.

Organiser des **approches basées sur les besoins des bénéficiaires** permet une meilleure adéquation entre l'action et le contexte local et facilite la création d'un cadre inclusif. L'adoption d'une démarche par le bas renforce l'appropriation et la pertinence de l'action.

Accompagner une **responsabilité accrue des parties prenantes** et des bénéficiaires facilite l'appropriation et l'autonomisation des acteurs locaux et permet de dépasser les logiques de substitution en accompagnement des capacités des acteurs locaux.

La volonté de l'UE de favoriser le renforcement de la **légitimité des institutions publiques** souligne cette recherche de retour de la confiance entre acteurs.

Le renforcement de la présence de l'État par une densification du maillage territorial de l'administration et des FDS est nécessaire mais doit s'accompagner d'une **perception positive** par les populations du retour des fonctionnaires.

Les **collectivités territoriales** apparaissent comme des acteurs institutionnels **représentatif bénéficiant d'une neutralité** de principe en période de conflit. Les élus disposent d'une capacité d'intermédiation entre l'État et les acteurs communautaires.

préoccupations des jeunes de moins de 35 ans dans les régions de Mopti et Ségou.

RELAC II utilise la méthodologie des **réunions publiques et des diagnostics participatifs** pour l'identification des activités de relance économique, d'appui aux collectivités et de dialogue sur le service rendu par les collectivités aux populations.

Le projet SDNM II permet une assistance technique régionale en appui à la **maitrise d'ouvrage des collectivités**, doublé d'un accompagnement à la gestion des actifs publics et communautaires.

Le projet de prévention des conflits au centre du Mali par le dialogue de HD Center permet la mise en place de **cadres consensuels de dialogue** entre communautés et autorités, qui accompagnent un redéploiement plus *apaisé des services de l'État*.

Le projet RELAC II permet **l'appui aux collectivités** dans leurs missions en faveur des populations à travers un renforcement de compétences techniques et *l'appui à la redevabilité et au dialogue en vue d'améliorer la délivrance des services de base*.

Ces approches par le bas placent les acteurs locaux au cœur de l'intervention et agissent en faveur de la stabilisation par la mise œuvre d'approches concertées et d'espaces de dialogue locaux. Leurs mises en œuvre demandent néanmoins de disposer d'une forte capacité d'analyse des contextes locaux, ainsi que d'une durée d'exécution suffisamment longue.

2.1.4. APPROCHES DIFFÉRENCIÉES ET CIBLAGE ORIENTÉ

Les conflits violents auxquels est confronté le Mali prennent en partie leur source dans des dynamiques d'exclusion, de marginalisation et de renforcement des inégalités. Il s'agit dès lors de développer des approches en soutien à **l'inclusion des catégories de population marginalisées** à travers une connaissance accrue de leurs attentes spécifiques et la promotion d'un accès plus égalitaire aux services de de base, à l'emploi, à la gouvernance publique.

L'étude « Avoir moins de 35 ans au Mali » menée dans le cadre du projet Mali Centre de SIPRI permet d'établir que (i) les adultes sont sensiblement plus nombreux " avoir une opinion plus négative de la situation que les jeunes qui, bien que fragiles, demeurent des acteurs de changement positif, (ii) la prise de décision au niveau local appartenait majoritairement aux hommes de plus de 35 ans, a contrario de leur poids démographique, du fait de contextes politique et culturel défavorables, de normes patriarcales et gérontocratiques, (iii) l'éducation et l'emploi sont les

préoccupations les plus couramment citées par les jeunes en mal d'opportunités et de reconnaissance.

Le **programme jeunesse et stabilisation au centre du Mali** apparaît constituer une tentative de réponse à cette relative marginalisation de la jeunesse. La composante 2 cible principalement les jeunes des zones rurales sans activités scolaire ni professionnelle. *L'ambition est qu'une part significative des jeunes déscolarisés et/ou chômeurs se voit associée aux activités visant la promotion de développement économique local par la formation, l'insertion socio-professionnelle et la création d'opportunités économiques. L'approche se veut intégrée afin de constituer une réponse aux besoins des jeunes sur le court et le moyen terme.*

Si l'approche en faveur des jeunes semble acquise, on peut regretter que les actions en faveur des femmes restent le plus souvent des approches transversales visant une égalité de genre difficilement atteignable en l'absence de véritable ciblage ou d'approche sexo-spécifique. Au-delà des activités d'autonomisation économique, une participation accrue des femmes aux mécanismes de gouvernance locale et de cohésion sociale paraît à encourager.

Il s'agit ensuite d'orienter les actions en faveur **des territoires marginalisés** à travers un ciblage basé sur des critères d'analyse objectifs et consensuels.

Le programme RELAC II a mis en place **des lignes directrices pour le choix des 18 communes d'intervention**, à travers une démarche concertée et séquencée qui prévoit l'application de six critères d'éligibilité, et leur pondération visant à garantir des équilibres de représentativité, de larges consultations au niveau central et régional ainsi que l'organisation de deux ateliers inter-régionaux, la validation finale des 18 communes d'intervention lors du premier comité de pilotage du programme.

Cette approche a l'avantage de permettre une concentration du projet sur un nombre restreint de communes pré-identifiées et représentatives des problématiques des deux régions d'intervention. L'approche implique en outre les acteurs régionaux et locaux dès le démarrage du programme, tout en s'assurant de conditions d'intervention optimale facilitant par la suite l'exécution des activités.

Le programme SDNM II participe à la mise en place d'un **fonds d'investissement local** au bénéfice des collectivités locales des régions du Nord, qui transite par l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales. Chacune des six régions disposent d'une enveloppe similaire sous forme de droits de tirage. Les collectivités proposent des projets de financement d'infrastructures dont l'éligibilité est soumise à un processus de validation décentralisé.

Le PROJES a ciblé sa zone d'intervention selon une **logique de complémentarité** avec les actions soutenues dans les régions du centre par l'UE pour une meilleure concentration en retenant les communes ciblées par la mise en place des Pôles sécurisés de développement et de gouvernance prévus par le PSIRC, ainsi que les communes d'intervention du projet de prévention des conflits par HD Center.

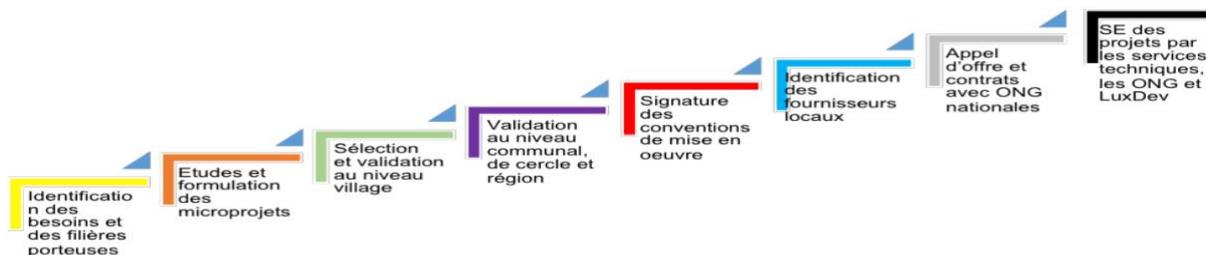
Ces différents types de modalités présentent chacune des avantages dans leurs mises en œuvre, et privilégier la concentration ou la dispersion des activités doit être justifié par une stratégie d'intervention territoriale selon les contextes.

2.2. APPROCHE PROGRAMMATIQUE ET ENJEUX SECTORIELS

2.2.1. PROMOUVOIR LA RELANCE ÉCONOMIQUE LOCALE

Les interventions en appui à la relance de l'économie prévoient de stimuler le tissu économique local à travers un appui aux secteurs agro-pastoral, artisanal et commercial.

C'est autour d'une démarche participative et transparente que le RELAC II a financé les microprojets économiques d'associations et de coopératives contribuant au relèvement et " la relance économique, selon une démarche séquencée :



Source : Fiche N°2 de capitalisation du projet RELAC II

Le projet a mobilisé trois ONG locales pour la réalisation des diagnostics communautaires participatifs en appui à 98 projets, en grande partie financés dans les domaines de l'irrigation villageoise, de la riziculture, du maraichage et de l'élevage, pour un montant de 2,85 millions d'euros sur 30 communes, au bénéfice de 7241 ménages.

Les études de capitalisation du projet RELAC II soulignent que :

(i) le soutien aux projets économiques constitue un outil de renforcement de la **cohésion sociale** dans une zone fragile, " *condition que des principes vertueux de mise en œuvre soient respectés.* Leur contribution effective " *la relance de l'économie locale n'est cependant pas systématique et les projets financés, de taille modeste, ne permettent pas de créer de véritables masses critiques de ressources pourvoyeuses d'emploi durable.*

(ii) la relance de l'économie locale équitable et durable nécessite **l'implication concomitante de différents acteurs** : les organisations existantes gestionnaires des activités économiques dans des zones " fort potentiel, les couches sociales moins favorisées mais avec une forte volonté d'autonomisation (jeunes, femmes), le secteur priv@local.

(iii) les projets économiques qui agissent sur toutes les couches de la société sont des outils de **mobilisation sociale et des facteurs de régulation sociale**, qui contribuent par ailleurs " la sécurisation des agents du projet qui bénéficient d'une perception positive.

(iv) la non-réalisation d'étude de faisabilité technique poussée et d'analyse des risques assortie de plan de gestion constitue une contrainte majeure dans la mise en œuvre et les effets des micro-projets sur l'autonomisation des bénéficiaires.

L'ensemble des programmes applique **une préférence locale** dans les procédures de passation de marchés de biens et de services afin de valoriser les opérateurs économiques et organisations locales, et contribue ainsi au maintien de l'activité économique à la création de revenus dans les zones fragiles.

Le programme RELAC II a mis en place des **procédures de passation des biens, services et travaux concurrentielles négociées**, qui favorisent les opérateurs locaux afin de se fournir sur les *marchés de biens et de services de proximité pour répondre à l'ensemble des besoins de mise en œuvre du programme.*

Le programme SDNM II a mis en place un **assouplissement des procédures de passation des marchés publics** en vigueur afin de permettre un allotissement adapté aux capacités techniques et financières des entreprises locales, incitées à répondre aux *appels d'offre pour la construction et la rénovation d'infrastructures.*

Les actions sous forme de financement de projets économiques et d'AGR sont importantes pour créer des activités rapidement et réinjecter des ressources dans l'économie locale. Néanmoins, une véritable relance de l'économie locale suppose la mise en place de programmes structurants dotés de ressources conséquentes et d'approche filière en appui au secteur privé, formel et informel. Les

conditions de rentabilité et de pérennité des activités financées doivent être recherchées pour en faire de véritables leviers de création d'emplois et de revenus à retombées territoriales.

2.2.2. ACCÈS ET MODALITÉ DES PRESTATIONS DE SERVICE DE BASE

L'accès et la qualité de prestation des services de base constituent des indicateurs centraux de l'action l'État au service des populations, et un manque réel ou ressenti peut avoir un impact direct sur la légitimité de l'État et à terme le niveau de cohésion nationale. L'aménagement des modes de prestation de services a vocation à favoriser les initiatives communautaires en complément des services techniques et des collectivités, et à renforcer l'accès leurs adéquations aux besoins des habitants des zones peu densément peuplées et/ou à faible accessibilité.

Permettre une **mobilité partielle des services** en faveur des communautés éloignées des centres **urbains** est important. Ces systèmes permettent de cibler les habitants des zones difficiles " atteindre et de desservir des communautés fragilisées, tout en augmentant la visibilité des prestataires de service et favorisant un rapprochement progressif des usagers à travers un rapport de confiance. Renforcer **l'adaptabilité des services aux populations fragilisées** permet une meilleure prise en compte des besoins spécifiques. Bien qu'il soit plus complexe et coûteux d'adapter la fourniture de l'ensemble des services sociaux, certaines prestations relevant de la santé, de l'éducation ou de l'assainissement peuvent par exemple en bénéficier.

Les **programmes d'alimentation scolaire** profitent de leur présence en milieu éducatif pour apporter des services sanitaires et nutritionnels et en proposant des formations élémentaires en *matière d'hygiène, de nutrition et de santé* aux enseignants.

Les **animateurs communautaires de santé** permettent l'enseignement de méthodes de diagnostiques et procédures simples aux membres lettrés de communautés. Des **unités mobiles de santé** observent le calendrier des marchés et s'adressent aux communautés dans les zones où sont concentrés les activités économiques.

Des **équipes mixtes mobiles sanitaires et vétérinaires** dans les espaces pastoraux permettent de *prendre simultanément en charge les besoins en santé humaine et animale, et bénéficient d'une protection communautaire pour se rendre dans les zones éloignées.*

Lorsque les déplacements sont particulièrement difficiles et qu'une prestation entièrement mobile des services est peu envisageable, l'utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication (TIC) et de la monétique permettent d'améliorer **la prestation virtuelle et la connectivité**. Les TIC ont vocation " renforcer la prestation des services dans les zones difficiles d'accès en facilitant les relations et échanges entre prestataires de services et usagers, et s'avèrent prometteur dans les domaines de l'agriculture, du commerce et de la santé.

Encourager les **modalités hybrides** permet d'élargir l'intervention à l'ensemble des secteurs public, privé, formel et informel afin de s'adapter aux réalités locales. Ces modalités facilitent particulièrement la concertation avec les communautés plus éloignées, notamment lorsque des dernières sont très diversifiées.

L'intégration progressif de **l'enseignement coranique** dans le système éducatif malien illustre cette tendance et vise à combler un décalage ressenti entre le système français d'enseignement laïc et les communautés à majorité musulmane.

Le PROJES intègre cette réflexion dans une composante dédiée à **l'appui d'une offre et d'un accès à une éducation plurielle**, qui vise à la mise en œuvre d'actions socio-éducatives spécifiques en direction des maîtres volontaires et des apprenants au sein des écoles coraniques. La composante met en place des activités visant à offrir à des jeunes talibés un meilleur accès aux services de bases (hygiène, santé, alimentation), à favoriser leur intégration dans la communauté locale où se trouve leur école, à prévenir les risques de basculement dans la violence et gérer leurs frustrations, à

faciliter leur insertion professionnelle en maintenant le lien avec leur maître coranique et leur famille, et à définir des projets sociaux personnalisés pour les jeunes à risque de basculer dans la violence.

2.2.3. DIALOGUE, MÉDIATION ET COHÉSION SOCIALE

Les **cadres de concertation locaux** destinés “ prévenir et ” gérer les conflits constituent des facteurs de résilience aux conflits et participent à la stabilisation. Ces cadres existent au Mali sous différentes formes, et adressent généralement les tensions inter et intra-communautaires, les conflits autour de l'accès aux ressources foncières, les phénomènes d'insécurité ou encore le dialogue religieux et la cohésion communautaire, et valorisent pour certains le recours aux normes et acteurs traditionnels.

Le projet de prévention des conflits de HD Center a permis la mise en place d'un **cadre de dialogue communautaire** dans le cercle de Koro (région de Mopti) pour faire face à la multiplication des incidents sécuritaires et à la montée des tensions entre communautés peule et dogon.

L'animation de trois rencontres consécutives en 2019 ont permis de (i) poser les principes d'un mécanisme pour promouvoir la communication et la confiance entre les FDS et les communautés, et renforcer la communication entre FDS et autorités locales lors des opérations militaires ; (ii) mobiliser les leaders religieux et traditionnels pour formuler des messages de paix dans les lieux de culte, et faciliter le retour des déplacés en sensibilisant les groupes d'auto-défense pour prévenir les amalgames ; et (iii) encadrer une prise de contact entre groupes armés et communautés pour faciliter la réouverture des écoles, ainsi qu'une médiation entre leaders locaux, représentants des usagers et du personnel du Centre de santé de Koro suite à une plainte déposée contre le médecin chef.

Les projets multisectoriels de stabilisation permettent ainsi de proposer la mise en œuvre d'activités en faveur de la **cohésion sociale**, en complément des activités classiques de relance économique d'accès aux services de base.

Le PROJES vise dans son sous-résultat 1.4 à **améliorer la cohésion sociale** sur base d'une gestion inclusive des ressources socio-économiques locales et d'un retour des populations déplacées à travers l'appui aux dynamiques de gestion mixte intercommunale et intercommunautaire des services socio-économiques et d'actifs communautaires, la revitalisation des commissions foncières mixtes et des convention sociale de gestion des ressources naturelles, la facilitation au retour des populations déplacées.

Dans la continuité du RELAC II, le projet ADEL contribuera “ soutenir les collectivités territoriales cibles à travers l'octroi de services immatériels concourant ” la cohésion sociale et participant “ la prévention des conflits. La mobilisation des communautés sera valorisée pour stimuler la mise en place de **système de régulation locale**. Une approche endogène sera privilégiée afin que les actions concrètes identifiées soient adaptées aux réalités de chacune des collectivités territoriales cibles et répondent aux besoins réels des populations.

En complément il s'avère nécessaire de prévoir des **budgets souples non affectés** pour prendre en compte l'expression des besoins qui émerge des cadres de résolution des conflits locaux. En ce sens, la possibilité de financement sur une base consensuelle d'actifs économiques fédérateurs, d'infrastructures sociales partagées ou de travaux de valorisation des ressources naturelles devrait pouvoir efficacement accompagner le retour de la cohésion sociale.

2.2.4. GOUVERNANCE LOCALE ET RAPPORTS AVEC LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

Au-delà des capacités techniques de l'État à répondre aux attentes des populations, le retour d'une relation de confiance entre ses représentants et les populations est fondamentale. Réarmer la **légitimité de l'État** est ainsi fondamental, face à un risque de rupture des contrats sociaux territoriaux et de la concorde nationale.

Le projet RELAC II a œuvré à un renforcement de la légitimité des acteurs publics locaux à travers **un ancrage institutionnel fort**. La participation à travers les comités locaux et régionaux de coordination des actions de développement présidés par les autorités locales, ainsi que la responsabilisation sur base de la signature systématique d'accords de délégation de gestion avec les collectivités territoriales et de conventions de partenariat avec les services techniques déconcentrés, ont été favorisées.

Le projet SDNM II intervient dans les régions du Nord en soutien direct à la mise en œuvre de **l'Accord pour la paix et la réconciliation**. Ce soutien s'est matérialisé par une assistance technique dédiée au renforcement des capacités des collectivités territoriales dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage des investissements socio-économiques prioritaires dans la zone ciblée. Au total, les 168 infrastructures financées en première vague par le projet bénéficieront à 32 cercles et 99 communes.

En période de crise, il est nécessaire d'accompagner le déploiement de l'État sur le territoire d'un travail plus large sur la relation entre État et citoyen et sur la **présence positive de l'État**. La question de confiance entre État et citoyens place les enjeux de gouvernance publique, au-delà d'une simple thématique d'intervention, comme un processus clé de gestion locale.

Le projet de médiation au redéploiement de l'État, HD Center a facilité en 2019 l'accompagnement à la **réouverture de 27 écoles fermées** dans l'académie d'enseignement de Mopti. Le recours à un mécanisme permanent de dialogue et de médiation, en amont et en aval du redéploiement des services publics dans la région, a pu constituer une intermédiation neutre entre les communautés et les autorités sur base d'une série de 8 rencontres séquencées qui ont permis ce résultat.

Les questions de **sécurité et de justice** constituent d'autres composantes de l'enjeu de gouvernance démocratique au cœur des facteurs de conflits dans les régions du centre et du nord du Mali.

Le PARSEC s'insère dans une **approche intégrée sécurité – développement – retour de la confiance** entre État et populations. Dans le cadre de l'organisation d'un événement culturel public financé par le PROJES, une fête de marionnettes géantes dans les rues de Mopti ville, l'équipe PARSEC a pu solliciter le peloton de Gendarmerie de Sévaré pour assurer la sécurisation de la manifestation, et contribuer ainsi à l'amélioration des relations entre FDS et population locale.

L'accès à une justice équitable constitue une condition d'amélioration de la confiance mais également d'apaisement social entre individus et entre communautés. Ce besoin peut être en partie mais avantagement pris en compte par le recours aux modes alternatifs de règlements des conflits, encadrés par les institutions d'État. Pourtant, les actions d'appui à la stabilisation n'incluent que trop rarement les questions de justice civile et pénale et de réflexion autour de l'accès à la justice et de modes alternatifs de règlement des conflits.

2.3. MODALITÉ D'INTERVENTION ET DÉFIS OPÉRATIONNELS

2.3.1. ENJEUX D'ANALYSE ET DE SUIVI

Il s'avère d'abord nécessaire de renforcer **les initiatives de recherche-action** afin d'acquérir une meilleure appréhension des dynamiques locales et des moteurs de l'instabilité. La stabilisation, en tant que phénomène complexe, nécessite une analyse des contextes locaux et des liens de causalité. L'instabilité des zones d'intervention aboutit à complexifier les processus décisionnels des équipes de gestion et la mise en œuvre des activités.

L'UE permet le déploiement de lignes de financement complémentaire en vue de faciliter et d'alimenter la mise en œuvre des financements en zones instables.

La **Research and evidence facility** permet de produire et de valoriser des actions de recherche sur les moteurs et dynamiques des causes profondes de l'instabilité, de l'insécurité, de la migration irrégulière et des déplacements forcés. Il facilite un ciblage plus efficace des réponses à apporter, *permet de renseigner les équipes projet et d'affiner les processus d'identification et de mise en œuvre. Le projet Mali-Centre pour la sécurité et le développement mis en œuvre par SIPRI est financé par cet instrument.*

La **Technical cooperation facility** est utilisé pour la fourniture de conseils visant notamment à *appuyer l'identification d'actions mises en œuvre ainsi qu'à mener des études qualitatives liées aux objectifs du FFU. Le projet de prévention des conflits au centre du Mali par le dialogue mis en œuvre par HD Center est financé par cet instrument.*

Pourtant, les projets HD center et SIPRI fournissent une série d'analyses qui semblent encore être peu prises en compte par les unités de gestion de projet (UGP) des PROJES et PARSEC, dont l'intégration d'approches sensibles au contexte de conflits paraît perfectible. Par ailleurs, les projets HD center et SIPRI paraissent encore être trop faiblement intégrés à ces programmes dans le pilotage et la mise en œuvre de leurs activités.

Le projet RELAC II a produit au démarrage une **étude de référence de communes** des régions de Gao et Tombouctou. La démarche participative a permis une forte implication des différents acteurs *et partenaires du projet sur base d'une situation de référence socio-économique des 18 communes d'intervention ; d'une revue des indicateurs de suivi-évaluation de projet jugés pertinents et vérifiables ; des valeurs de références fiables renseignés et dont les sources sont identifiées, ainsi que des valeurs cibles déterminées et réalistes ; d'un système de collecte de données déterminées.*

Cet **effort de diagnostic** au démarrage a permis au RELAC II de disposer d'un fort niveau de pertinence. L'intervention aurait néanmoins gagné à renforcer son analyse sur les facteurs de conflits et cause profonde d'instabilités, et à développer une théorie du changement intégrant la définition d'une stratégie de poursuite des opérations en cas de dégradation sécuritaire.

L'étude de référence permet également de renseigner le **système de suivi-évaluation**. Les interventions en appui à la stabilisation gagnent à être dotées d'un système de suivi-évaluation qui permet d'analyser les effets de l'action sur les facteurs de stabilisation de la zone d'intervention.

Le projet **SDNM II a initialement prévu une composante 3 dédiée au suivi-évaluation**, dotée de *5% du budget total de l'opération qui permet la mobilisation d'un opérateur national spécifique pour la durée du programme. Ce dispositif a vocation à organiser en particulier un mécanisme de veille et de maîtrise des risques ; un dispositif de transparence de l'information et de recueil et traitement réclamations ; et une aide à la décision à travers un pilotage projet alimenté par le suivi des résultats.*

Néanmoins, l'important retard de mise en œuvre de la composante 3 du projet n'a pas permis la mise en place de ce dispositif, et seules les fonctions de suivi-évaluation d'activités sont assurées par les deux opérateurs régionaux à travers des tableaux de bord de suivi classiques.

2.3.2. MODALITÉS D'EXÉCUTION OPÉRATIONNELLE

Garantir une capacité d'exécution en contexte d'instabilité nécessite des mécanismes et procédures opérationnelles doté d'une **forte granularité** afin de garantir un accès aux bénéficiaires. Ces modes d'intervention permettent d'agir au plus près des acteurs locaux en mettant en cohérence une large gamme d'activités. Comptes tenus de l'ensemble des contraintes opérationnelles de mise en œuvre en zone rurales soumises à l'insécurité, un équilibre est à trouver entre efficacité des procédures du point de vue des gestionnaires du projet, mobilisation d'approches inclusives et participatives, et volonté d'alignement sur les procédures nationales.

Le PROJES est mis en œuvre sur base d'un contrat de service qui mobilise deux modalités d'exécution alternatives :

- La **méthode du « Faire »** à travers une mise en œuvre en régie : tout le processus de réalisation des activités de gestion courante est directement conduit par l'équipe du PROJES. Les activités mises en œuvre en régie concernent tous types d'activités nécessitant flexibilité et rapidité d'intervention non garanties par les opérateurs de mise en œuvre ;

- La **méthode du « Faire faire »** à travers la mobilisation d'opérateurs publics et privés pour l'ensemble des activités thématiques. Les activités validées sont réparties en lots faisant l'objet de DAO adressé aux opérateurs de mise en œuvre, contractualisés en procédures de gré à gré ou en procédures directes négociées en qualité de partenaires sous-traitant.

La GIZ a cherché à privilégier une logique d'efficacité en déléguant à des opérateurs expérimentés l'ingénierie des approches participatives et inclusives par lot d'activités thématiques sur le terrain.

Néanmoins **la lourdeur des procédures de contractualisation** a occasionné des retards d'exécution, et les opérateurs ont pu éprouver des difficultés avec la logique de contrat de services en gré à gré.

Par ailleurs, l'application des **procédures de passation des marchés** et de la chaîne de validation interne à la GIZ, peu adaptées au contexte du programme, a également conduit à des retards d'exécution des activités en régie et a nécessité l'obtention tardive de dérogations.

Le projet RELACII est mis en œuvre en gestion indirecte, à travers une UGP renforcée. L'UGP a réalisé en régie la grande majorité des passations de marchés de biens, de services et de prestations selon une **procédure dite négociée concurrentielle souple** qui s'est avérée particulièrement adaptée au contexte. Des **accords de partenariats opérationnels** sur la base de subventions directes ont été conclus avec les organisations locales et les collectivités territoriales pour des appuis de faibles montant ainsi que pour les appuis en renforcement des capacités. La mobilisation d'acteurs locaux a permis de mener la **phase de diagnostics participatifs** sur base des réunions publiques et a contribué à l'accompagnement des porteurs d'activités. Le projet s'est appuyé sur la **légitimité des élus communaux** pour assurer la sélection des divers activités locales, et a permis la formation des équipes communales, particulier en matière de redevabilité.

À travers la mobilisation de procédure de passation des marchés adaptées et à fort contenu local doublée d'une approche inclusive, le projet RELAC II a permis de déployer **une approche véritablement participative**. La valorisation du mandat communal a permis de raffermir la légitimité des élus et de **dynamiser la gouvernance communale**. En conservant la maîtrise d'ouvrage, le projet n'a cependant pas permis la pleine responsabilisation des communes dans l'exercice de leurs compétences.

Le projet SDNM II est mis en œuvre à travers les procédures nationales par une **double maîtrise d'ouvrage nationale et locale**. La passation de marchés relève du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation en tant que maître d'ouvrage national, avec un contrôle subsidiaire exercé par l'AFD visant à garantir la bonne utilisation des fonds. Les fonds destinés au financement des infrastructures et des études de faisabilité transitent par l'ANICT, à travers un accord de rétrocession avec le Ministère maître d'ouvrage. Conformément aux procédures de l'ANICT, les projets validés au niveau territorial font l'objet d'une **convention de financement entre collectivités maîtres d'ouvrage et l'ANICT**. Des **opérateurs régionaux d'accompagnement** sont contractualisés par l'AFD à travers des contrats de service et mobilisent un appui aux collectivités dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et de l'accompagnement à la gestion des actifs locaux.

En s'inscrivant dans l'alignement **des procédures nationales**, le projet SDNM II contribue à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord pour la paix, matérialise un fort soutien à la réforme de décentralisation et à la légitimation des autorités intérimaires et des collègues transitoires. Néanmoins, l'AFD s'expose **aux lenteurs de procédures de passation** des marchés publiques doublée de blocages institutionnels potentiels, qui nuisent à la rapidité d'action et entraînent une certaine frustration

des populations, avec un délai moyen de 300 jours entre les phases de pré-identification et la contractualisation. La multiplication des petits investissements communaux n'apparaît pas soutenue par une stratégie d'aménagement territoriale et peut apparaître comme une forme de saupoudrage.

2.3.3. ADAPTABILITÉ EN ZONE AFFECTÉE PAR LA VIOLENCE

Faciliter les opérations en zone de conflits implique un **assouplissement modulé des procédures d'exécution** classiques, compensé par des cadres robustes d'analyse du contexte et des risques et une capacité de flexibilité et d'adaptation dans le pilotage et l'exécution de l'action.

Le projet RELAC II a adopté une série de **pratiques courantes de gestion des risques**, à travers :

- *L'adoption de plans sécuritaires régionaux cartographiant la présence des acteurs armés et analysant les risques liés à l'intervention, la mise " jour hebdomadaire des conditions sécuritaires des différents axes routiers et fluviaux, l'élaboration de rapports sécuritaires régulier sur base d'informations clefs sur les incidents ;*
- *Le recrutement d'un assistant technique national sureté bas " Gao, la mise en place de points focaux chargés des questions sécuritaires dans chaque commune d'intervention ;*
- *la responsabilisation et le recours aux maires et aux autorités locales pour l'exécution de certaines missions ciblant les localités dans lesquelles la situation sécuritaire est particulièrement instable.*

L'assouplissement des procédures d'exécution à vocation à se traduire dans les guides des procédures interne de projet, à travers la **prise en compte de différents scénarii**.

Le RELAC II a fixé plusieurs options d'intervention accompagnées de mesures de mitigation :

- Option dégradée A : conditions sécuritaires fragiles avec ciblage des communes densément peuplées le long du fleuve dans les régions de Gao et Tombouctou. Si difficultés opérationnelles à *toucher les 30 communes prévues, restriction de la zone d'intervention jusqu'à un minimum de 24 communes.*
- Option dégradée B : si les conditions sécuritaires empêchent une intervention dans les 24 communes ciblées, possibilité de redéploiement dans les communes post-crise dans la région centrale de Mopti, frontalière des régions de Gao et Tombouctou et ayant souffert de la crise de 2012-2013.
- Option dégradée C : si la situation sécuritaire était telle que le projet ne pouvait intervenir que sur *quelques communes incluant la région de Mopti, LuxDev mènera un dialogue avec l'UE pour redéfinir le budget utile en vue d'intervenir sur les communes accessibles.*

Le rapport d'évaluation finale pointe pourtant certaines faiblesses à l'approche de LuxDev. Le projet RELAC II ne semble pas avoir défini une stratégie spécifique adaptée de gestion des risques et de poursuite des opérations terrain, et enregistre une faible présence dans les zones « rouges ». Par ailleurs le projet adopte une logique d'intervention ambitieuse qui visent l'objectif de stabilisation. Pourtant l'action n'est pas sous-tendue par une théorie du changement de nature " expliquer comment ce changement voulu va s'opérer, en tenant compte des hypothèses et des risques.

Une intervention basée sur une **démarche inclusive** permet de renforcer son acceptation et constitue une des meilleures garanties de capacités d'intervention en zone d'insécurité.

Les études de capitalisation du RELAC II préconisent en ce sens :

- *L'identification basée sur la demande organisant l'implication de toutes les parties prenantes dans l'identification des besoins et la validation des actions, comme bonne garantie de faisabilité du projet ;*

- **Une démarche inclusive et responsabilisante** adaptée aux capacités de chaque acteur, qui *constitue un fondement de la légitimité des réalisations de l'intervention* ;
- **La promotion de l'équité** dans le ciblage des bénéficiaires et des partenaires qui organise la prise en compte des différentes composantes sociales *des zones d'intervention* ;
- **Un système de co-construction et de priorisation des activités** avec les autorités territoriales au sein des cadres de concertation contribue *à créer les conditions de mise en œuvre plus favorables.*

Pour favoriser les conditions de retour à la stabilité, l'intervention a par ailleurs vocation à faciliter un **retour de la confiance entre acteurs locaux** et de la légitimité des institutions publiques.

En ce sens, les études de capitalisation du RELAC II préconisent aussi :

- **La responsabilisation systématique des collectivités locales** " tous les niveaux du cycle de *projet, y compris en cas d'exercice déléguée de la maîtrise d'ouvrage pour les conforter dans leurs mandats* ;
- La recherche permanente de la **caution du personnel de l'administration publique déconcentrée** *facilite l'action dans les zones sensibles et permet un meilleur accompagnement des collectivités* ;
- Le recours aux **petites et moyennes entreprises et opérateurs locaux** attributaires des marchés *constitue un moyen d'implication du secteur privé dans le développement local* ;
- La signature de **conventions avec les services techniques déconcentrés de l'État** en charge *de l'accompagnement des structures bénéficiaires renforce la pérennité de l'intervention.*

3. LEÇONS APPRISSES ET RECOMMANDATIONS

Construire un portefeuille européen d'interventions complémentaires en faveur de la stabilisation

Il s'agit de renforcer **la complémentarité des outils de financement** du FFU avec les fonds d'urgence ECHO, l'instrument IcSP pour des opérations ponctuelles ou en amorçage, les fonds FED plus structurants en appui aux réformes sectorielles mettant l'accent sur les politiques en faveur de la jeunesse, du monde rural, de la sécurité humaine et de l'accès à la justice. Le levier de l'appui budgétaire à travers le ciblage des State-Building Contracts (SBC) peut aussi être valorisé pour prendre en compte les enjeux structurants de la stabilisation, mobiliser de l'assistance technique en appui aux administrations clé et soutenir un dialogue politique exigeant nécessaire à l'avancée des réformes démocratiques.

L'engagement européen a vocation à **s'inscrire dans la durée et permettre une montée en puissance** thématique et géographique dans les zones marquées par l'instabilité. L'expérience du financement de LuxDev par l'IcSP puis le FFU dans les régions de Gao et Tombouctou, à travers la montée en puissance de trois programmes de relance locale sur une décennie, semble avoir produit des résultats intéressants. La concentration des financements FFU dans les régions du centre du Mali à travers une approche intégrant les enjeux de sécurité, de développement et de paix en appui au PSRIC mérite d'être mieux coordonnée et renforcée.

Mieux définir et analyser le phénomène de stabilisation dans les zones d'intervention fragiles

La stabilisation est un phénomène multifactoriel complexe qui gagnerait à être **mesuré et adossé à des outils de suivi consensuels** permettant de bâtir des logiques d'intervention en dehors du recours à des hypothèses aux liens de causalité aléatoires ou de la poursuite d'ambitions démesurées.

Ce défi appelle une **meilleure coordination des acteurs de l'urgence, du relèvement et du développement** pour renforcer l'intégration des différentes logiques et outils d'intervention. Le recours à des **travaux de recherche-action** pour renseigner et alimenter les approches opérationnelles, à l'image du projet de SIPRI dans les régions du Centre, est nécessaire.

Dépasser l'approche restrictive du cadre logique de suivi privilégiant les indicateurs d'activités et de résultats s'avère nécessaire pour saisir les effets d'interventions sur les dynamiques de stabilité des acteurs dans leurs territoires. Formuler une **théorie du changement** en phase d'identification permet de soutenir la définition d'objectifs articulés à une chaîne de résultats au service de changements visés intégrant les contraintes dès le départ.

Les opérateurs de mise en œuvre n'apparaissent pas en capacité de **mesurer l'impact** de leurs interventions. Des budgets spécifiques devraient être mobilisés pour permettre à des structures de recherche externe de conduire ce travail de manière plus objective.

Adapter les capacités d'intervention à la conduite d'opération en contexte de fragilité

Le FFU mobilise des procédures relativement souples et adaptées, qui gagneraient à bénéficier au besoin de mesures dérogatoires permettant de **renforcer la décentralisation de la prise de décision et la réduction des délais de gestion**. Le recours à la modalité de contrat de service pour le financement d'un important programme de stabilisation régionale, à l'image du PROJES mis en œuvre par la GIZ, paraît à ce titre peu adapté au contexte d'intervention.

Cela suppose également des **ressources humaines adaptées** aux contextes de crise, à Bruxelles comme en Délégations, avec la création d'un vivier d'expertise spécialisée dans la conduite d'opérations en zones fragiles accompagnée d'une mise en réseau et d'outils de formation continue.

Le choix des opérateurs de mise en œuvre devrait être guidé par leurs **capacités d'intervention directe** dans des zones instables sur base de la mobilisation de procédures internes adaptées. Cette capacité permet de limiter le recours à des cascades d'opérateurs conduisant à une certaine dilution de l'action et à des retards d'exécution, ou l'application des procédures nationales avec des maîtrises d'ouvrages et des circuits publics qui génèrent contraintes institutionnelles et retards d'exécution.

Adresser dès la formulation une série de tensions inhérentes aux actions en appui à la stabilisation

Intervenir en faveur de la stabilisation demande de formuler des interventions qui articulent :

- **Urgence et développement**, en faveur d'un équilibre entre une approche basée sur la demande et la multiplication de petites actions de relance rapide, et une approche structurante visant l'aménagement des territoires et l'accompagnement des acteurs sur le moyen terme ;
- **Principes humanitaires et soutien aux acteurs publics**, en faveur d'un équilibre entre la recherche de neutralité, l'assistance directe aux bénéficiaires et la substitution aux autorités défaillantes, et une approche partenariale visant l'autonomisation des acteurs et le retour de l'autorité des acteurs publics dans l'exercice de leurs prérogatives ;
- **Recherche d'efficacité/maitrise du risque fiduciaire et alignement sur les procédures nationales** en faveur d'un équilibre entre intervention en régie directe mobilisant des procédures ad hoc, et alignement sur les procédures nationale participant à la légitimité des acteurs publics.

Ces équilibres tournent autour d'une application pragmatique de trois principes clé d'intervention que sont la mobilisation d'approches **partenariales** (au bénéfice des acteurs dépositaires de mandats publics), **participatives** (envers les bénéficiaires directs et indirects), au fort **contenu local** (au bénéfice du secteur privé et les opérateurs locaux, y compris du secteur informel).

Développer une capacité d'anticipation des conflits et en prévention des crises

Valoriser les outils de suivi des facteurs d'instabilité et de perceptions des d'acteurs locaux permet de produire une **analyse fine de l'évolution des contextes locaux d'intervention**. Les dynamiques de conflictualité et de rapports entre parties prenantes gagneraient à être mieux comprises, et leurs évolutions anticipées. La formulation d'une théorie du changement couplée à des procédures d'exécution agiles permet aux UGP de développer une **capacité de pilotage de l'intervention plus souple et donc réactive**.

Privilégier les interventions en contexte de tensions/conflits locaux plutôt qu'en situation de crise ouverte plaide pour un renforcement des **actions qui contiennent l'extension des conflits**, afin d'éviter les risques de basculement, de propagation ou de rechute de la violence. **Articuler sécurité et développement** doit permettre de placer au cœur de l'objectif de stabilisation la sécurité humaine et la transformation des conflits.

Promouvoir des approches territoriales différenciées à travers des objectifs et modalités adaptés

Une caractérisation fine de la zone d'intervention permet d'orienter l'objectif recherché, suivant :

⇒ **Un objectif de réponse rapide dans les zones à l'épicentre de la crise**

Intervenir dans les zones en proie aux violences nécessite de la part des acteurs une intervention rapide et agile, adaptée aux fragilités et à un contexte volatile. L'action de stabilisation a vocation à intervenir en complément des acteurs de l'urgence et des opérations de sécurisation, prioritaires.

⇒ **Un objectif d'endiguer la violence (containment) dans les zones à risque autour de l'épicentre**

Intervenir dans des territoires en sortie de crise ou aux abords de l'épicentre de crise, afin d'empêcher la (re)émergence de la violence et de contenir la propagation de la violence, avec un effort particulier sur les facteurs de résilience. L'exécution des interventions en régie pour plus de rapidité et de souplesse, à travers des approche partenariale et inclusive, peut être privilégiée.

⇒ **Un objectif de prévention dans les zones fragiles/post conflit**

Intervenir en soutien de l'État en appuyant les politiques publiques à travers tout le territoire en renforçant ses institutions, et en intégrant une action de prévention des conflits. Le passage par les procédures nationales, visant à (re)légitimer l'action publique et l'autorité de l'État ainsi que l'appui au processus de décentralisation, devrait être privilégié.

Rester mobilisé en soutien à la gouvernance publique et aux institutions locale

Les actions de stabilisation doivent à terme avoir un effet de renforcement des acteurs publics.

La mobilisation de **modalités d'intervention partenariale en co-construction** impliquant agents de l'État et des collectivités dans le cycle du projet/programme est un préalable absolument nécessaire, qui devrait pouvoir déboucher sur un alignement, au moins partiel et sous conditions, des procédures nationales par la promotion de la maîtrise d'ouvrage locale.

Les interventions doivent éviter la création de cadre de concertation/de prise de décision ad hoc pour les besoins de mise en œuvre, mais privilégier les instances et structures statutaire en les renforçant.

Les **secteurs de la sécurité mais aussi de la justice** doivent faire l'objet d'une attention particulière. La notion de sécurité a vocation à être envisagée sous le prisme de la sécurité humaine, qui dépasse les missions de sécurisation par le contrôle du territoire et la protection des institutions pour concentrer l'approche sur les populations et leur sécurité au quotidien. Un meilleur accès à la justice doit permettre la prévention et le règlement des conflits territoriaux, y compris par la promotion des modes alternatifs et traditionnels de règlements des conflits.

Innover pour soutenir l'inclusion des populations et des territoires marginalisés

Les interventions doivent être porteuses d'innovation pour continuer à opérer en zones instables à faible accès, en accompagnant les acteurs territoriaux dans la valorisation d'expériences adaptées aux spécificités des zones rurales enclavées et peu densément peuplées.

La relance économique à travers des approches structurantes en faveur du **développement local communautaire** permet d'offrir un cadre à l'innovation à l'échelle communale et intercommunale.

Les modalités de gestion et de délivrances de services peuvent valoriser le recours au secteur privé, à la délégation de gestion, à la valorisation des acteurs traditionnels pour promouvoir accès et proximité. Les **opérateurs économiques et le secteur privé local**, y compris informel, ont vocation à être appuyé par l'intervention dans l'optique de favoriser la création de revenus et d'emplois.

Placer la **jeunesse au cœur des interventions** en appui à la stabilisation permet de mieux intégrer les dynamiques d'exclusion et les facteurs d'insertion des jeunes, tant ce groupe d'âge paraît occuper un rôle central dans les dynamiques de fragilisation mais également de résilience au Mali.

ANNEXES

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AGR	Activités génératrices de revenus
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
FDS	Forces de défense et de sécurité
FFU	Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HD Center	Humanitarian Dialogue center
HIMO	Haute intensité de main d'œuvre
IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
LuxDev	Lux-Development S.A.
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MLS	Monitoring and learning system
OCHA	Office for the coordination of humanitarian affairs
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PARSEC	Programme d'appui au renforcement de la sécurité dans les régions de Gao et Mopti
PROJES	Programme Jeunesse et stabilisation dans les régions du Centre du Mali
PSIRC	Plan de sécurisation intégrée des régions du centre
RELAC	Projet de relance économique et d'appui aux collectivités
SBC	State-Building Contract
SDNM	Sécurité et développement au nord Mali
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UGP	Unité de gestion projet/programme