



**EUROPEAN UNION  
EMERGENCY TRUST  
FUND FOR AFRICA**

## **RAPPORT D'ÉVALUATION FINALE**

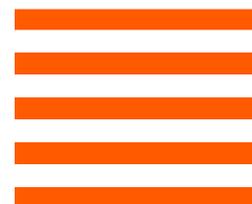


Appui stratégique du Groupe URD au Programme KEY

**ÉVALUATION ITÉRATIVE AVEC MINI-SÉMINAIRE – EIMS #5**

**Mopti, Gao, Kidal, Menaka, Tombouctou-Taoudenit**

**FINAL**



**Hamada AG AHMED** - Coordination

**Yves GUEYMARD** - Expert principal

**Jennifer PAUC** - Expert capitalisation documentaire

**MOUSSA SACKO** - Expert national

**François GRÜNEWALD** - Appui technique et méthodologique

**Novembre- décembre 2020**

## LE GROUPE URD (URGENCE-REHABILITATION-DEVELOPPEMENT)

Fondé en 1993, le Groupe URD est un *think-tank* indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques pour l'action humanitaire et la gestion des fragilités. Son expertise pluridisciplinaire, nourrie par des allers-retours permanents sur les terrains de crise et post-crise, lui permet d'appréhender le fonctionnement du secteur dans son ensemble. Attaché à l'échange de connaissances et à l'apprentissage collectif, il accompagne les acteurs de l'aide dans les processus d'amélioration de la qualité de leurs interventions.

## LE PROGRAMME KEY

Le Programme KEY (« debout » en langue songhay) a pour objectif général de contribuer à la résilience des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des six régions du nord et du centre du Mali. Coordinné étroitement avec les institutions nationales, déconcentrées et décentralisées, le Programme KEY est mis en place par 5 consortia d'ONG internationales et nationales.

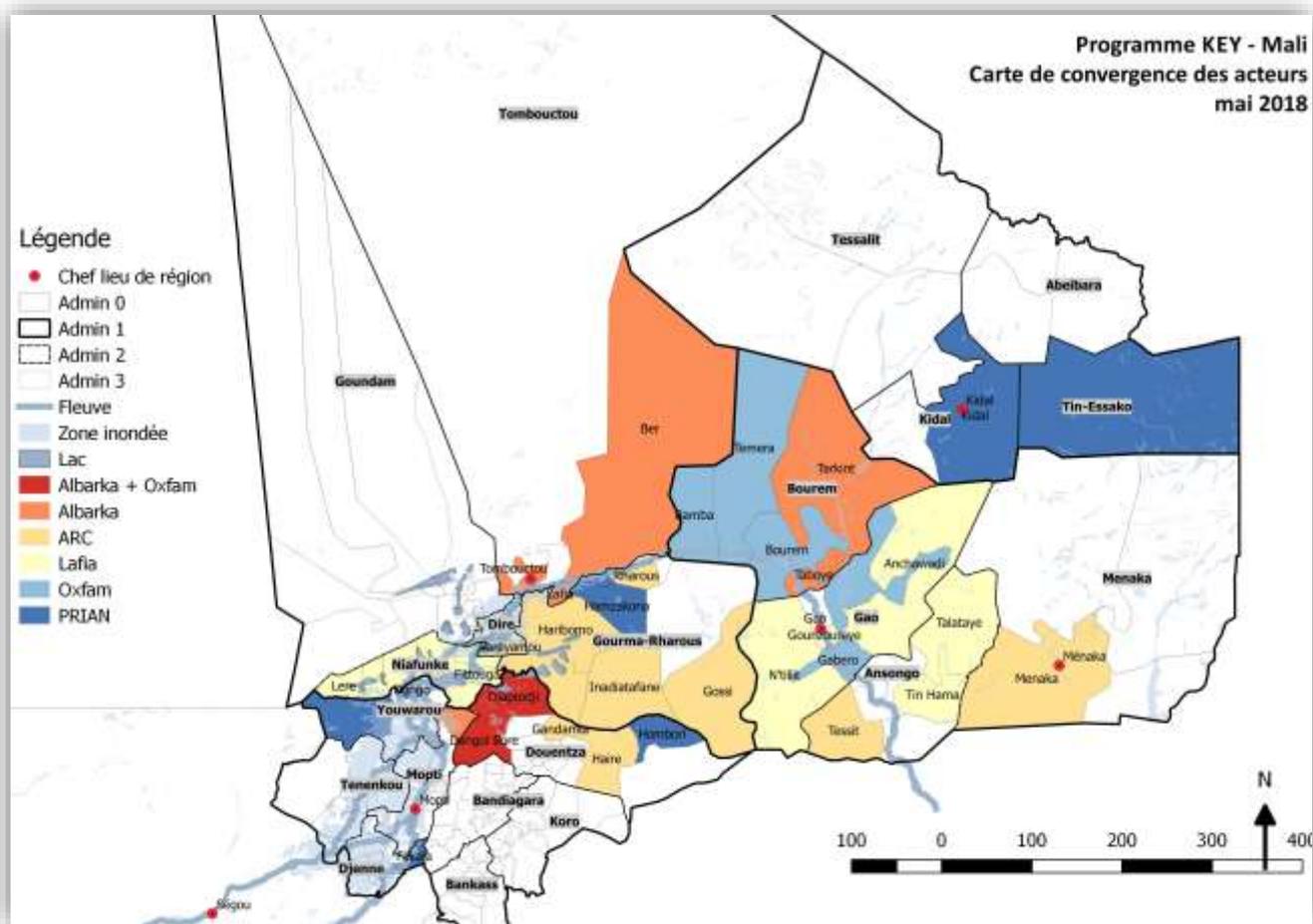
## NOTE SUR LES AUTEURS PRINCIPAUX

- **Hamada AG AHMED** est expert en gestion de programmes et analyste opérationnel. Il coordonne les activités d'appui stratégique du programme KEY du Groupe URD au Mali notamment les processus globaux d'évaluation EIMS.
- **Yves GUEYMARD** est expert en Politiques de développement, Commerce international, Economie des filières agricoles, Macro-économie, Financement du développement, Sécurité Alimentaire avec une connaissance du Mali de plus de 30 ans.
- **Jennifer PAUC** est Géographe de formation et spécialiste et Gestion des risques, adaptation au changement climatique, environnement, aménagement du territoire.
- **Moussa SACKO** est consultant indépendant, spécialiste en évaluation, redevabilité et apprentissage. Il a notamment piloté les processus d'enquête et d'analyse au niveau des régions des EIMS du programme KEY

## REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation adresse tous ses remerciements aux représentants des institutions et aux acteurs maliens rencontrés durant la mission à Bamako, Mopti, Gao et Tombouctou. Elle remercie également pour leur disponibilité les ONG impliquées dans le Programme KEY et l'ensemble des enquêteurs pour leur travail de qualité malgré des conditions de déplacement difficiles.

## Carte de la zone d'action du Programme KEY



*Cette mission d'évaluation indépendante est réalisée dans le cadre du Programme KEY financé par l'Union européenne au Mali. Les propos tenus dans ce rapport n'engagent que l'équipe d'évaluateurs.*

## Sigles et acronymes

<b>ACF :</b>	Action contre la faim
<b>AGIR :</b>	Alliance globale pour les initiatives de résilience (AGIR-Sahel et Afrique de l'Ouest)
<b>AGR :</b>	Activité génératrice de revenu
<b>ARC :</b>	Alliance pour la Résilience Communautaire
<b>AVSF :</b>	Agronomes et vétérinaires sans frontières
<b>CCOCSAD :</b>	Comité communal d'orientation de contrôle de suivi des activités de développement
<b>CISV :</b>	Comunità Impegno Servizio Volontariata
<b>CLOCSAD :</b>	Comité local d'orientation de contrôle et de suivi des activités de développement
<b>CONFED :</b>	Cellule de l'Ordonnateur national du Fonds européen de développement
<b>COPIL :</b>	Comité de pilotage
<b>CROCSAD :</b>	Comité régional d'orientation de contrôle et de suivi des activités de développement
<b>CRS :</b>	Catholic Relief Service
<b>CSA :</b>	Commissariat à la sécurité alimentaire
<b>CSCOM :</b>	Centre de santé communautaire
<b>CSREF :</b>	Centre de santé de référence
<b>EIMS :</b>	Évaluation interactive avec mini-séminaire
<b>FAMA :</b>	Forces armées maliennes
<b>FFP :</b>	Food for peace
<b>FFU :</b>	Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique
<b>GRC :</b>	Gestion des risques de catastrophe
<b>GSAN :</b>	Groupe santé-nutrition
<b>HI :</b>	Handicap international / Humanité et inclusion
<b>IRC :</b>	International Rescue Committee
<b>IRD</b>	Institut de Recherche pour le Développement
<b>MAM :</b>	Malnutrition aigüe modérée
<b>MAS :</b>	Malnutrition aigüe sévère
<b>MINUSMA :</b>	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali
<b>ONG :</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PAM :</b>	Programme alimentaire mondial des Nations unies
<b>PIV :</b>	Périmètres irrigués villageois
<b>PRIAN :</b>	Partenariat pour la résilience contre l'insécurité nutritionnelle alimentaire
<b>PTF :</b>	Partenaire technique et financier
<b>SAP :</b>	Système d'alerte précoce
<b>SAN :</b>	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
<b>TDR :</b>	Termes de référence



Table des matières

I. INTRODUCTION..... 7

I.1 Termes de référence de la mission EIMS5..... 7

I.2. Déroulement de l'EIMS5 ..... 7

I.3 Le contenu du programme KEY (“Se tenir debout” en langue songhay) ..... 8

II. Résumé exécutif..... 11

II.1 Une période troublée compliquant la mise en œuvre du programme KEY ..... 11

II.2 Un programme complexe ..... 11

II.3 L’importance des processus administratifs ..... 12

II.4 Une appropriation mitigée par les autorités nationales et locales ..... 12

II.5. Des résultats importants et indéniables pour les activités essentielles du programme ..... 13

III. Analyse contextuelle ..... 14

III.1 Le contexte national ..... 14

III.2 Le contexte institutionnel local : ..... 14

III.3 Le contexte sécuritaire ..... 15

III.4 Le contexte climatique..... 16

III.5 Le contexte du développement de la COVID-19 ..... 17

III.6 Les politiques nationales..... 17

III.7 Le contexte du partenariat “KEY” ..... 18

IV. Analyse opérationnelle..... 20

IV.1 L’approche interconsortia ..... 20

IV.2 La gestion de plusieurs sources de financement entraînant plusieurs types de contractualisation  
23

IV.3 L’accompagnement et la coordination du programme ..... 23

IV.4 La construction d’une « cohérence programme » ..... 24

IV.5 Le déroulement opérationnel du programme et ses ajustements ..... 24

IV.5.1 Contractualisation en plusieurs phases..... 24

IV.5.2 Une phase d’Inception de six mois..... 24

IV.5.3 Déroulement du programme en adaptation permanente (gestion agile) ..... 25

IV.6 Capitalisation ..... 26

IV.7 Le suivi-évaluation du programme ..... 26

IV.8 La redevabilité..... 27

IV.9 La faible appropriation du programme par les services nationaux .....	28
V. Appréciation des résultats du programme.....	28
V.1 Rappel de la programmation .....	28
V. 2 Appréciation des résultats du programme.....	29
V.2.1 Pilier 1 – Les moyens d’existence des ménages vulnérables sont protégés par l’amélioration de leur protection sociale .....	29
V.2.2 Pilier 2 – La nutrition des ménages vulnérables est renforcée .....	31
V.2.3 Pilier 3 – La productivité agricole et alimentaire, les revenus des plus vulnérables et leur accès aux aliments sont renforcés .....	32
V.2.4 Pilier 4 - Les acteurs sont capables d’assurer une gouvernance durable de la sécurité alimentaire et nutritionnelle .....	34
V.3 La prise en compte des indicateurs transversaux.....	36
V.3.1 Les indicateurs environnementaux.....	36
V.3.2 Les indicateurs « Genre ».....	36
VI. Conclusion et recommandations .....	37
ANNEXES .....	39
Liste des principaux documents consultés par les évaluateurs.....	40

## I. INTRODUCTION

### I.1 Termes de référence de la mission EIMS5

<p>Le Groupe URD développe un processus <b>d'évaluations itératives avec mini-séminaires (EIMS)</b>, ayant pour objectifs de (i) favoriser l'échange d'informations, l'apprentissage commun et la création des synergies, (ii) identifier d'éventuels besoins de modifications et émettre des recommandations favorisant l'atteinte des résultats attendus, (iii) rendre compte aux donateurs et bénéficiaires de l'état réel des projets. Deux séquences d'EIMS ont été conduites en 2018 et 2019, et ont constitué des supports de retour d'expérience et d'analyse des pratiques pour les ONG partenaires.</p>	<p><b>Objectifs spécifiques de l'approche EIMS :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Analyse contextuelle pour positionner le programme, identifier les acteurs les plus influents et faciliter l'adaptation ;</li><li>- Analyse gestionnaire afin de faire ressortir les forces et faiblesses des différentes approches, les difficultés communes, les solutions à reproduire pour créer des synergies et favoriser l'apprentissage commun ;</li><li>- Analyse des résultats atteints mesurés par les cadre logique et chronogramme d'activités pour (i) cibler les forces et faiblesses des projets, (ii) assurer un suivi externe débouchant sur des recommandations spécifiques.</li></ul>
---	--

L'objectif général fixé pour le processus d'évaluations itératives est de disposer d'informations sur l'avancement du programme (contexte, management, degré de réalisation).

Ainsi, l'EIMS permet généralement de contribuer à l'amélioration du positionnement des acteurs et des activités vis-à-vis de l'objectif général du programme en permettant de :

- Favoriser l'échange d'informations et l'apprentissage commun, créer des synergies (visant l'accompagnement et l'apprentissage) ;
- Identifier d'éventuels besoins de modifications et émettre des recommandations pour une meilleure atteinte des résultats attendus des projets (en vue d'alimenter le pilotage stratégique) ;
- Rendre compte de l'état réel des projets à l'État du Mali, aux donateurs et bénéficiaires (vis-à-vis des enjeux de redevabilité).

Les présents Termes de référence (TDR) sont complémentaires des TDR généraux pour les EIMS et précisent l'adaptation méthodologique mise en place avec les acteurs KEY. Considérant l'ensemble du travail déjà entrepris par les 4 précédentes EIMS sur chacun des piliers, et tenant compte également de la spécificité du contexte actuel (coronavirus), l'EIMS5 est envisagée comme une évaluation finale et portera de manière spécifique sur une revue de l'ensemble du programme, cherchant à dégager des recommandations utiles pour clôturer le processus de capitalisation et d'apprentissage de ce programme. Elle complètera et clôturera l'analyse du programme et le cycle d'apprentissage dont la dernière production est l'analyse finale consolidée par ARC.

Trois enjeux seront étudiés de manière spécifique :

- Une analyse contextuelle permettra d'analyser le programme dans son contexte et les facteurs qui auront le plus influencé son déroulement.
- Une analyse opérationnelle permettra d'apprécier les processus mis en place aux différentes échelles du programme afin de faire ressortir les forces et faiblesses des différentes approches utilisées, les difficultés communes et les solutions produites afin de créer des synergies et des apprentissages à partir d'une mise en commun d'expériences ; mécanismes de coordination (éléments impactant lors de la phase de démarrage et ajustements, etc.)
- Une analyse des résultats atteints par rapport aux cadres logiques et chronogrammes d'activités afin de (i) cibler les forces et faiblesses des projets, (ii) assurer un suivi externe de la mise en œuvre, (3) émettre des recommandations précises.

### I.2. Déroulement de l'EIMS5

L'analyse a été réalisée sur la base de rencontres organisées avec les partenaires du programme complétés par les documents disponibles relatifs au projet et les rapports régionaux d'enquêtes

terrain.

- Entretiens

Dans la première phase du processus, des vidéoconférences ont été organisées avec les consortia, notamment pour préparer les questionnaires d'enquêtes. À l'exception d'un seul (celui dirigé par SOS Sahel, dont l'équipe n'était plus présente au Mali), les consortia ont répondu présents même si, pour la plupart, leurs prestations dans le cadre du Programme KEY étaient terminées depuis juin 2020.

Une rencontre a également eu lieu avec l'Institut de recherche pour le développement (IRD) dont l'étude d'impact était encore en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

Des rencontres riches en informations ont été organisées avec la CONFED et la DUE, en particulier avec l'ancienne responsable du Programme KEY au sein de la DUE.

- Documentation

Au moment de la mission, un seul rapport final des consortia était disponible : celui du consortium ARC. En conséquence, seuls les rapports narratifs intermédiaires ont pu être exploités par la mission.

L'étude d'impact devant être conduite par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) n'était pas non plus disponible ni la note de synthèse de l'étude finale quantitative (endline) attendue d'ARC.

La liste des principaux documents exploités par la mission figure en annexe 1 au présent rapport. Elle inclut notamment les rapports intermédiaires par consortia, rapports de capitalisation, comptes-rendus de réunions, rapports ROM, rapports EIMS du Groupe URD, l'analyse finale menée par ARC et les documents en lien avec le contexte (rapports mensuels « d'agilité »).

Enfin, sur la question de l'interconsortia, deux rapports se sont révélés particulièrement précieux, l'étude de capitalisation du Groupe URD (*Structuration de l'aide en consortium et interconsortia, novembre 2019*) et le rapport d'Altai Consulting pour l'Union européenne (*Les mécanismes d'interconsortia comme modalité de gestion de programmes de résilience au Sahel - Étude de cas, juin 2020*).

### **I.3 Le contenu du programme KEY ("Se tenir debout" en langue songhay)**

- Le financement du programme :

Le lancement du programme KEY a été rendu possible par la mobilisation conséquente de financements de l'UE (35 millions d'euros en plusieurs tranches provenant principalement du FFU) et de PRORESA (Composante Nutrition pour environ cinq millions d'euros). Même si la genèse du Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'UE (FFU) est fortement marquée par la prise en compte de la problématique migratoire, c'est un outil financier important qui permet partiellement le relais des financements ECHO, notamment pour des actions de réhabilitation/développement.

- Les objectifs du programme :

#### **Programme KEY de renforcement de la résilience des communautés, des ménages et des individus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali**

Note de cadrage pour la phase de mise en route du programme (11<sup>e</sup> FED-FFU, décembre 2016)

« La DUE et le bureau ECHO ont défini un cadre commun d'intervention dans les régions du Nord Mali dans le respect de leurs mandats respectifs. Ce cadre repose sur une approche intégrée et multisectorielle articulée autour des quatre piliers des Priorités Résilience Pays adoptées par le Mali en octobre 2015 dans le cadre de l'Alliance globale pour l'initiative régionale (AGIR) au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Il a pour but de faciliter la transition des réponses humanitaires récurrentes vers des actions de développement s'attaquant aux causes structurelles de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui affecte une large frange de la population.

Objectifs—L'objectif général du programme est d'accroître la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables au Mali. Cet objectif répond à l'engagement de l'Union

européenne de soutenir la mise en œuvre de l'Accord de Paix ainsi que des Priorités Résilience Pays du Mali (PRP) établies dans le cadre de l'Alliance globale pour l'initiative régionale (AGIR) au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Le programme repose sur deux axes d'intervention spécifiques présentés ci-dessous en cohérence avec les quatre piliers des PRP :

□ Renforcer les capacités des communautés, des ménages et des personnes les plus vulnérables à anticiper, absorber et se relever des chocs affectant leur sécurité alimentaire et nutritionnelle par la mise en œuvre coordonnée d'actions de proximité—Cet objectif est mis en œuvre via les trois premiers piliers des PRP qui agissent en cohérence et de façon complémentaire :

– Pilier 1 : Restaurer, renforcer et sécuriser les moyens d'existence et améliorer la protection sociale des communautés et ménages vulnérables ;

– Pilier 2 : Renforcer la nutrition des ménages vulnérables ;

– Pilier 3 : Renforcer durablement la productivité agricole et alimentaire, les revenus des plus vulnérables et leur accès aux aliments ;

Renforcer le rôle de leadership des autorités à tous les échelons dans la coordination, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des interventions visant à accroître la résilience des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle—Cet objectif correspond au :

– Pilier 4 : Renforcer la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. »

- Les modalités du programme

La durée initiale prévue pour chacune des actions était de 36 mois à 45 mois. Le programme KEY était organisé au travers de cinq consortia correspondant à cinq contrats différents vis-à-vis de deux structures de pilotage :

- Pour la Délégation de l'Union européenne (DUE) via le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) :
  - o Le consortium ARC, mené par Humanité & Inclusion ;
  - o Le consortium PRIAN, mené par SOS Sahel ;
  - o Le consortium mené dans un premier temps par OXFAM puis par LVIA.
- Pour la CONFED via le Fonds européen de développement (FED) :
  - o Le consortium LAFIA, mené par CRS ;
  - o Le consortium Albarka, mené par AVSF.

À ces consortia s'ajoutaient deux structures :

- Le Groupe URD est en charge de l'accompagnement technique, de l'appui à la coordination et

Consortia/structure	ALBARKA	PSAN/LAFIA	ARC	OXFAM/LVIA	PRIAN	IRD	Groupe URD
<b>Zone d'intervention</b>	Taoudenit, Tombouctou, Gao, Mopti	Tombouctou, Gao,	Gao, Tombouctou, Ménaka, Mopti	Gao, Mopti	Mopti, Tombouctou, Kidal	Transversal	Transversal
<b>Agence chef de file</b>	AVSF	CRS	HI	OXFAM GB-LVIA	SOS Sahel	IRD	URD
<b>Membres</b>	VSF/B, ADESAH, ICD	SCF, Red Barna, ASG TASSAG	ACF, DRC, ACTED, NRC, Solidarités ; IRC	CESV, LVIA, TASSAGH, UAVES, AOPP	Agha-khan, CAID, SOLISA AFAAZHAR	N/A	N/A
<b>Budget</b>	<b>6 250 000</b>	<b>7 250 000</b>	<b>14 940 000</b>	<b>4 000 000</b>	<b>4 560 000</b>	<b>1 499 799</b>	<b>1 500 000</b>

de la gestion des connaissances dans le cadre de l'interconsortia.

- L'IRD est en charge d'un programme de recherche spécifique sur les effets et l'impact du programme.

- Le zonage géographique :

Le programme a été mis en œuvre dans les régions septentrionales du pays (Gao, Ménaka, Mopti, Kidal, Taoudéni et Tombouctou.). La répartition géographique des consortia dans les différentes régions a fait l'objet d'une concertation intense avec la DUE. Au sein d'un cercle et d'une région, plusieurs organisations et consortia ont opéré, ce qui a multiplié le nombre d'interlocuteurs des

autorités traditionnelles et administratives

La commune est le principal maillon d'intervention et, à ce niveau-là, le principe a été une répartition stricte entre consortia (un seul consortium par commune pour faciliter la coordination avec les autorités locales et les services techniques déconcentrés). La sélection des communes d'intervention s'est appuyée sur les résultats de l'exercice de cartographie de la vulnérabilité multidimensionnelle à l'insécurité alimentaire mené dans le cadre d'AGIR ainsi que sur les résultats du Cadre Harmonisé et des enquêtes de type ENSAN et SMART. Les 51 communes ciblées par le programme sont ainsi classées comme des communes prioritaires d'intervention selon le gouvernement malien.

## II. Résumé exécutif

### II.1 Une période troublée compliquant la mise en œuvre du programme KEY

Contrairement aux espoirs des promoteurs du programme KEY par rapport aux conséquences positives de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, le programme s'est déroulé dans une période extrêmement troublée pour les régions du Nord d'abord, puis du Centre, et dont la principale caractéristique aura été le retrait croissant de l'État de l'exercice de ses fonctions régaliennes et l'affaiblissement considérable des services sociaux.

Parallèlement aux violences de nature politico-militaire, les régions du Nord et du Centre ont vu se développer un fort banditisme de droit commun affectant les déplacements et la vie économique des populations, mais aussi les interventions des ONG.

Globalement, la période d'exécution du programme aura été marquée par une « déprise » accentuée de l'État de ses fonctions de contrôle et d'administration des populations des régions concernées.

D'un point de vue structurel, l'absence des représentants des services techniques a impacté négativement la délivrance des services sociaux de base pour les populations :

- Plusieurs écoles étaient fermées en raison de la présence des radicaux (fermeture physique ou départ des enseignants) ;
- Certains services de santé n'étaient pas fonctionnels par manque de personnel qualifiés ou d'équipements et de matériels.

Les conséquences négatives pour le programme et les interventions des ONG ont été importantes et celles-ci ont souvent été entravées dans l'accès aux bénéficiaires de certaines localités. Malgré cela, les ONG ont su adapter leurs modes d'intervention pour réduire les inconvénients de cette situation et finalement réussir à toucher la grande majorité des bénéficiaires identifiés.

Pour la globalité du programme, la « déprise » de l'État a également eu pour effet que les consortia se sont largement substitués aux services techniques pour la délivrance des services. Cela explique également le faible niveau de réalisation de l'objectif spécifique 2 (pilier 4) relatif au renforcement de la gouvernance locale.

### II.2 Un programme complexe

La complexité du programme a résidé à la fois dans le nombre très élevé de partenaires ONG et dans la dualité des sources de financement. Initialement prévu pour être la continuation évolutive des appuis aux populations des régions du Nord, d'ECHO d'une part et des programmes d'appui à la sécurité alimentaire (PASA) financés par l'UE d'autre part, le programme KEY a vu sa genèse compliquée par l'adjonction d'un financement important provenant du FFU. Cette adjonction a d'abord été un problème technique important pour la DUE puisqu'il s'agissait de la première expérience de gestion de fonds FFU, selon des procédures nouvelles à roder et très différentes de celles du FED. Cela explique en partie les retards dans le démarrage du programme.

De plus, cette adjonction a entraîné un changement de dimension du programme en raison du nombre d'opérateurs, la multiplication de ceux-ci étant également due au choix du « une Commune/un opérateur » fait par les promoteurs du programme. Le nombre d'opérateurs a rendu indispensable le recours à la formule de l'interconsortia, le programme KEY étant organisé au travers de cinq consortia correspondant à cinq contrats différents vis-à-vis de deux structures de pilotage, la Délégation de l'Union européenne (DUE) via le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) et la CONFED via le Fonds européen de développement (FED).

À ces consortia s'ajoutaient deux structures : le Groupe URD en charge de l'accompagnement technique, de l'appui à la coordination et de la gestion des connaissances dans le cadre de l'interconsortia, et l'IRD avec un programme de recherche spécifique sur les effets et l'impact du programme.

Les différents consortia d'ONG qui ont été retenus pour la mise en œuvre du programme KEY avaient l'habitude de travailler ensemble dans d'autres projets et connaissaient bien les zones d'intervention, ce qui a constitué un atout majeur pour la mise en œuvre des activités. Certaines

organisations travaillent avec les mêmes populations depuis plus de dix ans, ce qui a favorisé la transparence et l'acceptation de l'intervention.

Les ONG locales ont assuré l'essentiel des activités terrain et les ONG internationales ont apporté un appui technique dans les différents domaines d'intervention.

### **II.3 L'importance des processus administratifs**

Parmi les nombreux processus administratifs, on peut citer la gestion du relationnel entre toutes les parties, les coûts de transaction, la contractualisation échelonnée, ainsi que des procédures de cadrage, de coordination et de suivi-évaluation complexes et évolutives.

De ce fait, le reproche « bureaucratique » a pu être fait par certains acteurs du programme à ces processus qui ont souvent été chronophages. En effet, une partie non négligeable du temps, des ressources humaines et des moyens financiers (création de la cellule externe interconsortia notamment) du programme ont été consacrés à la résolution des problèmes nés de son ampleur et de sa complexité.

L'un des défis du programme était d'assurer la cohérence entre les « urgentistes » et les développeurs », ainsi que la coordination entre acteurs nationaux et internationaux. Ainsi, un important travail de mise en cohérence a été requis de la part de la DUE et des consortia et accompli au fil du déroulement du programme pour aboutir notamment à un Cadre logique d'interventions commun et un système de suivi et évaluation harmonisé et robuste.

Une bonne dynamique a été enclenchée par la décision de mener certaines activités en interconsortia. Cela a été bénéfique (partage d'expérience, harmonisation des outils, gain de temps dans la mise en œuvre des activités) mais ces éléments positifs doivent être mis en balance avec l'importance du temps et des moyens que les ONG ont dû mobiliser pour faire fonctionner l'interconsortia.

D'autres éléments ont fait du déroulement du programme un exercice complexe :

- La phase de démarrage prévue pour 6 mois a dépassé le temps prévu, entraînant un retard dans la mise en œuvre des activités ;
- La mise en place en cours de programme du mécanisme d'accompagnement via le Groupe URD, entraînant une nouvelle phase d'ajustement ;
- Les résultats mitigés du dispositif de *leadership* thématique (groupes thématiques).

### **II.4 Une appropriation mitigée par les autorités nationales et locales**

#### **Implication des autorités nationales**

La coordination interconsortia avait théoriquement vocation à renforcer l'implication des autorités nationales. Dans le cas du programme KEY, force est de constater que ce ne fut pas vraiment le cas. Non seulement la concertation engagée au départ avec les autorités nationales ne s'est pas renforcée mais elle a progressivement diminué en intensité et cette diminution a coïncidé avec l'implication plus grande de la cellule interconsortia dans la mise en œuvre du programme.

#### **Implication des autorités locales**

En matière de gouvernance et de coordination avec les autorités locales et services techniques, le principe fondamental était de construire sur l'existant et de contribuer au renforcement des structures présentes. Les résultats obtenus au titre du pilier 4 du programme ont été insuffisants. L'implication des autorités locales et des services techniques a été parfois réelle, mais à des degrés très divers selon les communes. Faute notamment de ressources et de l'instabilité administrative et sécuritaire, il n'apparaît pas évident aux partenaires que les effets attendus de ces activités soient réellement durables.

Un autre élément est ressorti : la faiblesse du lien entre les trois niveaux de la présence de l'État (local, régional, national) et notamment le lien avec les acteurs nationaux qui a été très faible pour ce qui est de la mise en place des activités sur le terrain. De fait, vouloir renforcer le rôle de l'État et

de ces déclinaisons décentralisées dans un contexte aussi volatile et perturbé s'est avéré un objectif très difficile à atteindre.

## **II.5. Des résultats importants et indéniables pour les activités essentielles du programme**

Le cadre commun d'intervention du programme (Annexe 3) s'appuie sur les piliers stratégiques de l'Alliance Globale pour la Résilience (AGIR) au Mali. L'objectif recherché était de faciliter la transition des réponses humanitaires récurrentes vers des actions de développement s'attaquant aux causes structurelles de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui affecte une large frange de la population.

Le rapport analytique produit par le Groupe URD fait le bilan le plus complet possible des résultats obtenus :

*« Ce projet complexe de par son volume d'activités, sa couverture géographique et son nombre de partenaires d'exécution a su obtenir des résultats quantitatifs probants. Le système de suivi évaluation et de coordination global ont permis au programme d'atteindre un niveau d'agilité intéressant et d'apporter des adaptations progressives tout au long de la mise en œuvre. Les différents piliers de l'intervention semblent avoir eu des effets positifs et complémentaires pour les populations cibles. »*

*« Pour le premier objectif spécifique du programme qui était de "enforcer les capacités des communautés, des ménages et des personnes les plus vulnérables à anticiper, absorber et se relever des chocs affectant leur sécurité alimentaire et nutritionnelle", et donc de renforcer la résilience malgré le contexte de sécurité fragile, on peut affirmer que l'atteinte de l'objectif par rapport aux chocs subis à court terme est satisfaisante. En revanche l'incertitude est forte sur l'augmentation de la résilience sur le moyen et long terme pour les ménages bénéficiaires. »*

Concernant le pilier 1, les enquêtes ont également fait apparaître le questionnement sur la validité de concentrer les activités (« le paquet ») sur un nombre limité de ménages plutôt que d'avoir une couverture plus large de bénéficiaires.

En ce qui concerne le pilier 2, les activités de nutrition menées dans le cadre du programme KEY ont contribué à diminuer fortement les cas de malnutrition dans certaines régions mais les entretiens avec les acteurs tendent à confirmer qu'elles « apparaissent parfois comme insuffisantes face aux défis des zones d'intervention ».

Enfin, pour le pilier 3, les activités d'appui à la production, transformation et commercialisation des produits agricoles, mais aussi les activités d'appui aux moyens d'existence sont ceux dont la pérennité ne pourra être appréciée qu'à moyen terme. Les enquêtes ont fait notamment apparaître l'interrogation sur la capacité des ménages les plus vulnérables à conduire les activités économiques de ce pilier.

Au niveau du second objectif spécifique qui visait à « Renforcer le rôle de *leadership* des autorités et services techniques à tous les échelons dans la coordination, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des interventions visant à accroître la résilience des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle », on peut noter que l'atteinte de cet objectif est très mitigée. Le constat général fait par les membres des consortia comme des enquêtes terrain est que les résultats obtenus sur ce volet sont insuffisants, en partie seulement en raison des perturbations sécuritaires.

Même si cela a multiplié les interlocuteurs des autorités locales, le fait d'avoir permis aux différentes ONG d'intervenir simultanément dans les mêmes cercles et régions a été positif pour la complémentarité des interventions. En revanche, la règle de l'intervention d'un seul consortium par commune est allée à l'encontre de l'utilisation optimale de la diversité et des compétences spécifiques des ONG membres des consortia et a parfois eu l'effet de « contraindre » certaines ONG à improviser des modes opératoires qu'elles ne maîtrisaient pas auparavant.

La capitalisation des bonnes pratiques est toujours difficile à mettre en œuvre, en particulier du fait d'un manque de disponibilité des ONG à consacrer des temps de mise en commun propice à l'apprentissage. Dans le cadre du programme KEY, des rencontres annuelles de capitalisation des programmes ont permis des temps formels d'échanges mais on constate globalement que, si la

capitalisation a été importante grâce aux travaux du Groupe URD, elle a eu relativement peu d'impact sur le déroulement du programme.

En revanche, le programme a produit une importante quantité de leçons apprises et d'apprentissages qui méritent d'être prises en compte sur d'autres interventions de même nature dans un contexte aussi complexe que le nord et le centre du Mali. Le nouveau programme PDU financé par l'UE, qui a plus ou moins succédé au programme KEY, en a tenu compte.

### III. Analyse contextuelle

#### III.1 Le contexte national

- **L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger**

Cet Accord, issu d'un long processus de négociation a finalement été signé en deux temps, en mai et juin 2015. Son titre IV et son annexe 3 portent sur les questions d'urgence, de réhabilitation et de développement des régions du Nord du Mali, insistant notamment sur la nécessaire mise en œuvre de mesures pour assurer la sécurité alimentaire des populations de ces régions.

Dans le prolongement de cet Accord, le gouvernement malien a élaboré une Stratégie de Développement Intégré des régions du Nord du Mali (SSD-RN), document de référence pour les interventions dans ces régions. Les Partenaires Techniques et Financiers, regroupés au sein de la Commission de Réhabilitation des Zones post conflit (CRZPC), s'attellent à la mise en œuvre de cette stratégie.

Si les interventions des PTF et notamment celles de l'Union européenne étaient déjà nombreuses dans les régions du Nord depuis les événements de 2012, il est indéniable que la signature de l'Accord leur a donné une impulsion nouvelle. Les PTF doivent rendre régulièrement compte de celles-ci lors des réunions périodiques du Comité de Suivi de l'Accord (CSA)

- Les conflits du centre

Les cinq dernières années ont été marquées par l'apparition d'un nouveau champ de conflits majeur qui a des conséquences humanitaires fortes dans la « région centre » (comprenant la Région de Mopti et une partie des Régions de Ségou et Koulikoro. Cette région a connu pendant la période d'exécution du programme une évolution différente de celle des régions du nord du Mali, très problématique en termes sécuritaires. En effet, au début de la décennie 2010 est apparu un mouvement explicitement djihadiste dirigé par l'imam Amadou Kouffa qui se revendique de l'Empire peul du Macina (1818-1862) et prône le combat contre les « mécréants » pour une application de la Charia.

À ses débuts, ce mouvement s'est attaqué aux représentants de l'État, aux forces de sécurité et aux « collaborateurs » de l'État (notamment des chefs de village ou imams). À partir de 2017, la forte insécurité de cette région a progressivement conduit à des conflits intercommunautaires et à une ethnicisation de ceux-ci principalement entre peuls (proches ou non de l'imam Kouffa), bambaras et dogons, le tout sur la base de problématiques conflictuelles latentes d'ordre économique, social et foncier.

#### III.2 Le contexte institutionnel local :

- **Opérationnalisation progressive des nouvelles régions (Taoudenit et Ménaka)**

Officiellement créées en 2012, ces deux Régions - produits de la scission des régions de Tombouctou et Gao - ont commencé à être opérationnalisées sous forme de circonscriptions administratives puis de collectivités transitoires à partir de 2016.

L'opérationnalisation des nouveaux Cercles et arrondissements de ces régions est en cours.

- **Mise en place d'autorités intérimaires au niveau des régions du nord d'abord puis des Cercles**

Dans la série de négociations qui ont suivi la signature de l'Accord de paix, les mouvements signataires (Coordination des mouvements de l'Azaouad, CMA, Plateforme) ont d'abord obtenu en 2016 que la représentation politique des régions du nord soit assurée non pas par les conseils régionaux élus mais transitoirement par des autorités intérimaires désignées. Le mode de désignation de ces autorités a été totalement a-démocratique puisque produit d'une répartition 1/3 CMA, 1/3 Plateforme, 1/3 État sans aucune consultation des populations locales. Ce même mode de désignation a ensuite été étendu en 2018 à tous les Cercles des régions du nord.

Ces autorités sont théoriquement intérimaires en attendant la tenue d'élections au niveau des Régions et des Cercles (prévues au second semestre 2021), mais il est probable qu'elles ne vont pas facilement laisser leur place.

Enfin, il est à noter que ces changements ont entraîné un changement majeur dans la nature des interlocuteurs politiques locaux des ONG opératrices du programme KEY.

### III.3 Le contexte sécuritaire

À la suite des crises politique de 2012, les régions du nord ont connu une dégradation forte de la situation sécuritaire du fait de la non stabilisation du conflit entre l'État malien et les groupes dits armés, des conflits entre ces groupes eux-mêmes, des actes de violence des groupes radicaux et du développement d'un banditisme intense de droit commun.

Le programme KEY a été élaboré en 2016 dans l'hypothèse que l'Accord de paix d'Alger allait contribuer à stabiliser la situation au Mali mais la réalité a été tout autre. Certes, la signature a incontestablement permis un cessez-le feu entre les groupes armés et l'État qui a été très largement respecté et ce, jusqu'à aujourd'hui. Néanmoins, les conflits entre groupes armés signataires de l'Accord (Plateforme et CMA), notamment pour le contrôle des trafics, ont perduré jusqu'aux Accords de Tabankort en 2017. Quant aux mouvements radicaux d'obédience AQMI, ils n'ont cessé de harceler les FAMA, la MINUSMA et Serval, puis Barkhane jusqu'à aujourd'hui.

Dans ces régions, l'élément le plus récent et perturbateur est l'entrée en lice d'un autre mouvement radical, l'État Islamique du Grand Sahara (EIGS) qui s'attaque à toutes les forces de sécurité mais aussi à l'AQMI de manière très violente.

Parallèlement à ces sources d'insécurité, les régions du nord ont vu se développer un fort banditisme de droit commun qui affecte les déplacements et la vie économique des populations ainsi que les interventions des ONG.

*« Plusieurs incidents importants ont eu lieu dans la zone de Mopti et Gourma Rharous au cours de l'année 2018 (enlèvements et attaques ciblées).*

*Dans les régions de Tombouctou et de Taoudenit, la situation a été régulièrement inquiétante et marquée de façon générale par des braquages, des enlèvements des tirs d'obus ciblant les FAR et des poses IED/mines sur les axes routiers les plus fréquentés par les FAR, les éléments de la MINUSMA et de la force Barkhane.*

*Dans la région de Ménaka, le contexte sécuritaire fut très instable sur toute la durée du programme, affectant les populations mais aussi les ONG et les structures de l'État (cambriolages des bureaux et des résidences des ONG, braquages, vols de véhicules).*

*Enfin, il faut noter l'impact d'actes de violence dont ont été directement victimes les bénéficiaires du*

*programme ou leurs communautés dans leur vie économique.*

*Par exemple des vols récurrents de plusieurs centaines de bétails (cercles de Gourma-Rharous et d'Ansongo, région de Mopti, arrondissement de Gossi...) par des bandes armées ou des entraves aux activités agricoles, notamment autour des périmètres irrigués villageois.*

*De ce fait, les équipes du programme ont dû ajuster de manière continue leurs activités face à ce contexte très volatile.*

*Les ONG ont dû suspendre momentanément leurs activités au niveau de Ménaka du fait de la persistance des cambriolages ciblant très souvent des domiciles des agents et des bureaux.*

*Les mêmes phénomènes se produisent aujourd'hui dans le Centre où par ailleurs les conflits intercommunautaires sont exacerbés. »<sup>1</sup>*

La mise en œuvre du programme a principalement été confrontée à l'insécurité grandissante, caractérisée par la présence des groupes armés et des frappes militaires. Par conséquent, les calendriers de mise en œuvre ont été bouleversés, ce qui a le plus souvent mis à mal le suivi des calendriers saisonniers des communautés. Les communautés ont ainsi été contraintes à éviter les regroupements pour tenir les réunions et les assemblées faute de présence et à cause des représailles des groupes armés. De plus, les suivis rapprochés ont été abandonnés à la suite de l'exacerbation des conflits armés dans les zones d'intervention. Rapport régional EIMS5 Mopti

Globalement, la période d'exécution du programme aura été marquée par une « déprise » accentuée de l'État de ses fonctions de contrôle et d'administration des populations des régions concernées.

Les conséquences pour le programme et les interventions des ONG ont été majeures :

- Nécessité d'intégrer fortement dans leurs modes opératoires les principes et modalités de la gestion sensible aux conflits, et notamment dans la région du centre avec la dimension intercommunautaire ;
- Changement des modalités opérationnelles de transferts monétaires en fonction du contexte et des zones d'intervention, adaptation des moyens de transport (location de véhicules/déplacement en transport en commun pour atteindre les bénéficiaires et assurer un suivi et mise en place des activités), renforcement du rôle des relais communautaires ;
- « Obligation » de transiger parfois avec les groupes armés présents ;
- Exclusion de certaines zones et certains ménages du fait de l'impossibilité d'accès due à l'insécurité ;
- Retards importants dans la délivrance des services, voire suspension totale pendant certaines périodes des activités, dans la région de Ménaka par exemple ;
- Limitation de l'utilisation des motos et des voitures (*pick-ups*) du fait des interdictions de circulation décrétées par le chef d'État-major général des armées dans plusieurs Cercles des Régions de Mopti et Tombouctou.

« Toutefois, les mesures d'interdiction de déplacement de véhicules/motos ont impacté fortement l'exécution du programme car cela a réduit le mouvement de l'équipe dans certaines zones considérées trop difficiles d'accès. » Rapport régional EIMS5 Ménaka

- Très faible participation des services techniques et autorités locales aux activités du programme, ceux-ci étant souvent absents de leur poste ou estimant être particulièrement menacés ;
- Substitution accrue des ONG dans certaines fonctions des services techniques locaux ;
- Impact croissant du coût de la protection sur les budgets des opérateurs.

### **III.4 Le contexte climatique**

---

<sup>1</sup> Rapport analytique d'exécution du programme KEY – Groupe URD

Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, la partie occidentale du Sahel connaît des conditions pluviométriques favorables comparé aux trois décennies « sèches » qui les ont précédées. Sur ce plan, la décennie 2010-2020 a été - notamment dans les régions du nord - une période très favorable pour les activités pastorales et agricoles même si des phénomènes tels que l'irrégularité ou le raccourcissement des périodes ont pu être constatées çà et là.

Pendant la durée d'exécution du programme, un seul véritable épisode sec a été noté. Le premier trimestre de l'année 2018 a en effet été caractérisé par l'émergence d'une soudure pastorale précoce qui a touché certaines des zones d'intervention du programme. Les effets de cette situation sur les bénéficiaires du programme ont certes été limités mais l'amélioration de leur sécurité alimentaire amorcée avec les premiers transferts monétaires réalisés fin 2017 et début 2018 en a été réduite.

En revanche, le revers de la médaille de la pluviométrie abondante a été la survenance d'inondations dues à la pluie abondante ou à la crue très forte dans la vallée du fleuve, les bas-fonds et certaines zones lacustres, ainsi qu'au débordement de certains oueds.

Si ces constats récents devaient se confirmer dans les années chaudes à venir, la résilience des populations du nord du Mali dépendrait alors beaucoup de leur capacité à mieux gérer des ressources en eau ponctuellement abondantes.

### **III.5 Le contexte du développement de la COVID-19**

La COVID-19 est apparue au Mali à un moment (mars 2020) où le programme était presque terminé. De plus, à la date de fin de la plupart des activités du programme (juin 2020), la pandémie n'avait pas connu une grande expansion même si les régions ont été affectées à des degrés différents.

Pendant ce temps, le gouvernement du Mali n'a pris quasiment aucune mesure contraignante pour lutter contre la COVID-19, hormis la fermeture des frontières. C'est toujours le principal impact de la pandémie puisqu'il aura eu pour conséquence l'augmentation des prix de certaines denrées alimentaires et des biens de première nécessité, en raison notamment de la fermeture des frontières avec l'Algérie et le Niger.

Par ailleurs, la COVID-19 aura eu un impact sur le fonctionnement des ONG, leurs activités étant limitées par les contraintes sanitaires qu'elles se sont imposées.

Les équipes du programme KEY ont appliqué les mesures barrière pour empêcher en interne les risques de contamination et de propagation du virus : lavage des mains réguliers, port du masque obligatoire, distanciation sociale, nombre limité de personnes par salle, réduction des effectifs au bureau, priorisation du télétravail, etc. Un système d'alerte a par ailleurs été développé entre les ONG, l'administration et les services techniques pour contrôler et faire remonter les informations sur d'éventuels cas, en vue de les tester et éventuellement les isoler.

Enfin, il faut souligner que la recrudescence forte et récente de la COVID-19 au Mali a contribué à rendre difficile le déroulement de l'EIMS5, notamment pour les enquêtes terrain.

### **III.6 Les politiques nationales**

Il existe un engagement fort des autorités maliennes pour traiter les causes structurelles de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. L'adhésion du Mali en novembre 2013 à l'Alliance Globale pour la Résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest dans l'optique d'atteindre la « Faim zéro » d'ici 2035 en est une illustration après son adhésion au partenariat Renewed Efforts Against Child Hunger and Nutrition (REACH) en 2009 ainsi qu'au mouvement de Renforcement de la Nutrition ou Scaling Up Nutrition (SUN) en 2011.

Le Mali a ainsi mis au rang de ses priorités le développement d'un secteur agricole moteur d'une croissance économique inclusive et durable garantissant la sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'ensemble de la population du pays. Cette vision, inscrite dans la Politique Nationale de Développement Agricole (PNDA), repose sur deux piliers fondamentaux : le développement d'une agriculture compétitive autour de pôles de croissance agricoles (agropoles) et le renforcement de la

résilience des populations vulnérables (et en particulier des petits producteurs) face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Sur le plan de la sécurité alimentaire, le Mali a mis en place le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) en 2004 (rattaché à la Présidence et occupant le rang de ministère), dont la mission est d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre des politiques et stratégies de sécurité alimentaire. Chaque année, le CSA et ses partenaires définissent un Plan National de Réponse.

Le CSA a travaillé à la formulation de la Politique Nationale de Sécurité Alimentaire (PNSA), laquelle s'appuiera sur la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (SNSA, 2002) et le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA 2011-2015). Le CSA s'est également engagé dans une dynamique de réforme institutionnelle visant à améliorer les performances du Dispositif National de Sécurité Alimentaire (DNSA). Des organes de coordination multisectorielle sont prévus à chaque échelon afin d'assurer une participation ordonnée et harmonisée de l'ensemble des acteurs.

La Politique Nationale de Nutrition (PNN) entrée en vigueur en janvier 2013 a fait l'objet d'une première déclinaison opérationnelle dans un Plan d'Action Multisectoriel budgétisé (2014-2018). Ce plan vise à coordonner les activités de renforcement de la nutrition : il intègre une programmation spécifique à la nutrition mise en place par le ministère de la Santé et de l'Hygiène publique ainsi qu'une programmation intersectorielle des activités de nutrition sous la responsabilité d'autres ministères techniques et en particulier, ceux en charge de l'éducation, de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, de la protection sociale et de la réponse aux situations d'urgence.

Le Mali ambitionne d'établir, d'une part, un « socle » de protection sociale de nature non contributive pour les ménages vulnérables et, d'autre part, d'étendre la protection sociale contributive aux travailleurs du monde rural et du secteur informel en vue de mettre en place progressivement des niveaux plus élevés de protection sociale en accord avec les priorités, les ressources et la situation du pays.

La Politique Nationale de Protection Sociale (adoptée en 2002) et son plan d'action sont en cours de révision tout comme le dispositif de coordination multisectorielle des actions de la protection sociale dans le pays.

Dans ce cadre, un Registre Social Unifié est en cours de mise en place<sup>2</sup> afin d'enregistrer dans un premier temps les bénéficiaires (potentiels) de la protection sociale non contributive (filets sociaux). Ce registre servira de point d'entrée pour l'ensemble des intervenants qui, en retour, devront contribuer à sa mise à jour.

### III.7 Le contexte du partenariat "KEY"

- **L'initiative AGIR**

Cette initiative a été appropriée par le Mali en 2015.

Lancée en décembre 2012, l'**Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (AGIR)** porte son effort sur l'appui à la résilience des populations du Sahel face aux crises alimentaires et nutritionnelles récurrentes. Une concentration de l'action sur les causes profondes des crises permettra à terme de faire baisser leur nombre et leur coût autour de quatre axes stratégiques :

- Rétablir, renforcer et sécuriser les moyens de subsistance, et améliorer la protection sociale des communautés et foyers les plus vulnérables ;
- Améliorer la santé et l'état nutritionnel des foyers vulnérables ;
- Renforcer durablement la productivité agricole et alimentaire, ainsi que les revenus des foyers vulnérables, et améliorer leur accès aux denrées alimentaires ;
- Renforcer la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, en tenant compte des particularités de genre et de population.

---

<sup>2</sup> Dans le cadre du programme *Jigisemejiri* financé par la Banque mondiale (filets sociaux).

Un ciblage adapté des populations dans le besoin, sur la base de leurs situations économiques et de leur niveau de vulnérabilité, est une condition essentielle à l'atteinte des objectifs.

Face au choc de la crise migratoire, le **Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique** est créé en 2015 pour s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité, des migrations irrégulières et des déplacements forcés, la zone Sahel et Lac Tchad bénéficiant de l'effort budgétaire le plus important. Au titre de ses objectifs spécifiques, le FFU vise à contribuer au renforcement de la résilience communautaire et des personnes les plus vulnérables, participant à la mise en œuvre de l'Alliance AGIR.

L'UE s'est dotée en 2014 d'une **stratégie Résilience au Sahel**<sup>3</sup> qui traduit l'approche de l'Alliance AGIR en principes d'intervention opérationnelle. Dix enjeux clés sont définis afin de soutenir la définition de programmes multisectoriels et territorialisés.

Le second enjeu de la stratégie se concentre sur les modalités de gestion des programmes, compte tenu des contraintes méthodologiques et opérationnelles inhérentes à ce type d'intervention, pour une meilleure efficacité à travers trois principes :

- Privilégier les **modalités de mise en œuvre à travers des consortia d'ONG** pour faciliter la construction d'approches programme plus cohérentes, visibles et lisibles auprès des partenaires et des bénéficiaires, ainsi qu'une exécution rapide et flexible ;
  - Rechercher la **complémentarité des expertises et les transferts de compétences** entre acteurs afin d'encourager la coopération entre ONG internationales et locales, les dynamiques de formation entre partenaires de mise en œuvre et acteurs locaux, et la mise en place des cellules de coordination interconsortia vues comme facilitatrices ;
  - La **cohérence géographique** est recherchée afin d'assurer une mise en œuvre basée sur la connaissance du milieu local d'intervention, mais aussi sur une forte coordination avec les autorités décentralisées et les services déconcentrés.
- **L'implication très forte de l'UE via ECHO dans les régions du nord, notamment depuis le début du conflit du nord (2012)**

La Délégation de l'Union européenne (DUE) intervient depuis de nombreuses années dans le domaine de la sécurité alimentaire au Mali à travers la mobilisation de plusieurs instruments d'aide (Fonds européen de développement, lignes thématiques, Facilité alimentaire, etc.). Dans ce cadre, le « Programme d'Appui à la Sécurité Alimentaire au Mali » (PASA Mali) – qui a vu le jour en réaction à la crise de 2005 - s'est traduit par la constitution d'un partenariat opérationnel avec les ONG et par un appui institutionnel de long cours au gouvernement pour un montant total d'un peu plus de 20 millions d'euros (PASA Mali 1 à 5 – 2007-2015).

Au fil des programmes, une importance croissante a été donnée à l'intégration de la nutrition dans les activités de sécurité alimentaire ainsi qu'à l'utilisation de transferts monétaires combinés à d'autres modalités d'aide pour lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les enseignements tirés de l'évaluation finale du Programme PASA Mali 5 programmée début 2016 ont servi pour la préparation du programme KEY.

En complément, un exercice de réflexion autour du lien entre aide d'urgence, réhabilitation et développement (LRRD) a été initié suite aux événements de mars 2012.

Cette réflexion a pu se concrétiser en 2013-14 par la formulation conjointe du volet « filets sociaux » du Programme LRRD Nord (10 M EUR provenant des fonds env. B/ 10ème FED, et géré par ECHO) mis en œuvre dans les Régions de Gao et Tombouctou par 5 ONG internationales (Action Contre la Faim Espagne, Danish Refugee Council, Handicap International, Oxfam GB, Solidarités). Cet appui limité dans le temps (12 mois) visait à couvrir les besoins alimentaires et non alimentaires des ménages les plus durement touchés par les crises alimentaires et politico-militaires de 2012 et 2013

---

<sup>3</sup> Populations et Territoires Résilients, Approches multisectorielles ciblées de l'Union européenne, Un engagement fort de l'Union européenne aux cotés des États du Sahel, 2014-2019

ainsi qu'à « poser les bases de la résilience » des ménages les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les interventions proposées combinaient différentes modalités d'aide dont des transferts monétaires ou sous forme de coupons (filets sociaux non contributifs), des distributions alimentaires gratuites et des distributions de compléments alimentaires pour les enfants de moins de 5 ans.

Si l'impact immédiat de ce projet a été jugé satisfaisant, l'évaluation finale a permis de noter que les bénéfices du projet s'étaient largement évaporés 12 mois après le début du programme. Ces résultats révèlent notamment qu'un début de relèvement aurait pu s'opérer si les activités avaient été menées sur une plus longue période et complétées par des activités de relance agricole et de développement économique local.

La mise en œuvre de ce programme a également mis en exergue l'intérêt de favoriser les synergies et les complémentarités entre ONG à travers la mise en place d'un Cadre Commun d'intervention (diagnostic, objectifs et indicateurs partagés, capitalisation) et de ressources mutualisées (capitalisation/plaidoyer, suivi et évaluation notamment).

La DUE et le bureau ECHO ont ainsi défini un cadre commun d'intervention dans les régions du Nord Mali dans le respect de leurs mandats respectifs. Ce cadre s'articule autour des piliers stratégiques de l'Alliance Globale pour la Résilience au Mali. L'objectif recherché est de faciliter la transition des réponses humanitaires récurrentes vers des actions de développement s'attaquant aux causes structurelles de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle affectant une large frange de la population. Ce cadre permet une articulation entre le présent programme et les différents instruments d'aide mis à contribution pour les trois prochaines années. Les instruments concernés sont les suivants : le Programme d'action annuel ECHO (HIP 2016 et suivants), le Programme Indicatif National pour la période 2014-2020 (en particulier le PRORESA4 et le Contrat d'Appui à la Consolidation de l'État<sup>5</sup>), le Programme thématique « Biens Publics Mondiaux et Défis » (GPGC), l'Instrument Contribuant à la Stabilité et à la Paix.

Le programme KEY devait permettre d'étoffer la réponse par des volets complémentaires ou par une extension de la couverture des besoins.

## IV. Analyse opérationnelle

### IV.1 L'approche interconsortia

#### **Les mécanismes d'interconsortia comme modalité de gestion de programmes de résilience au Sahel**

*« La stratégie de mise en œuvre implique la mobilisation d'ONG internationales et nationales comme partenaires d'exécution, regroupées en consortia qui assurent l'exécution de sous-projets. Avec l'objectif de favoriser la cohérence des actions et la complémentarité des acteurs parties prenantes de ces programmes multisectoriels et pluri acteurs, l'Union européenne a développé un mode opératoire de gestion en interconsortia. Deux premiers programmes financés au Mali et au Burkina Faso ont permis de vérifier la pertinence de cette modalité à travers la mobilisation de structures dédiées, dont la forme et les fonctions se sont progressivement précisées dans la pratique. »<sup>6</sup>*

Du point de vue de l'Union européenne, la gestion d'importants programmes de résilience en consortia d'ONG permet de simplifier les procédures contractuelles en limitant les contrats de subvention, donc les coûts de transaction, malgré un nombre important de structures d'exécution.

Les autres avantages théoriques attendus de la structure interconsortia sont connus<sup>7</sup> :

- « La volonté de donner des réponses multipartites/multisectorielles aux éléments de crise ;

<sup>4</sup> Programme de renforcement de la sécurité alimentaire – volets 2 (sécurité alimentaire/nutrition) et 3 (réforme du dispositif national de sécurité alimentaire) – 2016-2018.

<sup>5</sup> Appui à la réforme du Dispositif National de Sécurité Alimentaire (indicateurs liés au décaissement des tranches variables de l'appui budgétaire)

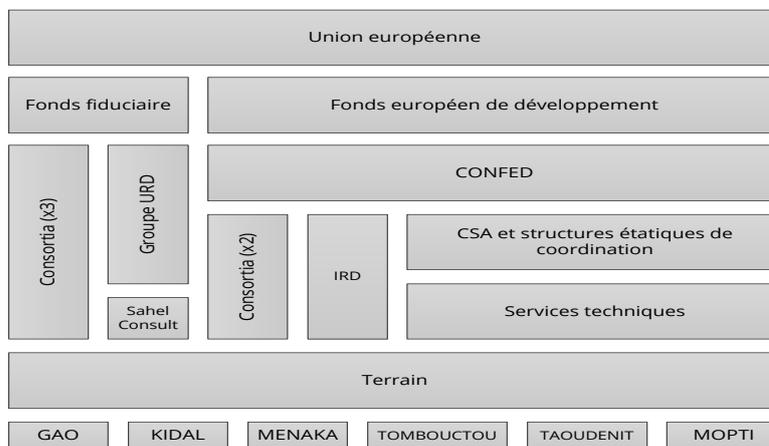
<sup>6</sup> Étude de cas Altai Consulting pour l'Union Européenne – Juin 2020

<sup>7</sup> Étude *Structuration de l'aide en consortium et interconsortia. Leçons apprises du programme KEY*, Groupe URD, 2019.

- Le renforcement du rôle et des responsabilités des autorités qui peuvent, par le biais d'un consortium, avoir un point de contact unique plutôt qu'avoir à traiter avec une multiplicité d'opérateurs.
- La délégation par le bailleur d'une partie de la gestion opérationnelle et financière à une organisation cheffe de file d'un consortium dans une logique de réduction des coûts de transaction.
- Une montée en puissance de la notion de responsabilité collective des opérateurs intervenant dans une même zone d'intervention. »

Dans le cas de KEY, la **complexité institutionnelle du programme** constituait un premier facteur qui plaidait en faveur d'une coordination en interconsortia. Le programme KEY Mali recevait en effet un double financement du FFU et du FED, réunissant 5 consortia et 28 structures de mise en œuvre ainsi que de multiples partenaires nationaux.

(Source du schéma : Groupe URD)



À la différence des expériences d'interconsortia conduites simultanément au Burkina Faso (LRRD) et en Mauritanie (SAFIRE) qui ont mis en place une cellule de coordination interconsortia internalisée à partir des ressources propres des opérateurs ONG, la DUE Mali a fait appel à une structure externe - le Groupe URD - afin de faciliter l'exécution et la coordination du programme.

Plus spécifiquement, le mandat du Groupe URD a été de (i) fournir un appui aux acteurs du programme dans la mise en œuvre d'une gestion "agile", (ii) produire des connaissances sur le contexte, la mise en œuvre des interventions et l'état de redevabilité, (iii) assurer un renforcement des capacités des acteurs du programme, (iv) animer un processus de capitalisation avec les acteurs du programme, (v) développer et mettre en œuvre une stratégie globale de communication.

La gestion en consortium a nécessité d'énormes investissements des équipes. Le dispositif opérationnel comprenait :

- Une coordination inter-KEY : tous les deux mois environ, se tiennent des réunions interconsortia avec tous les acteurs du programme KEY. Le secrétariat est assuré par le Groupe URD avec la présence de la DUE, de la CONFED et des autres acteurs opérationnels du programme. Le Groupe URD est impliqué dans la préparation en amont mais aussi dans l'animation régulière de ces réunions et le suivi des recommandations. Le Groupe URD présente l'évolution du contexte (rapports d'agilité) et facilite l'expression des contraintes des partenaires sur la mise en œuvre des activités. À cet effet, une cartographie et des graphiques situationnels ont été ajoutés aux rapports mensuels agilité.
- Groupes thématiques (GT) : 4 groupes thématiques (*cash transfer*, nutrition, suivi & évaluation, et gouvernance) ont également été mis en place afin de faciliter la mise en œuvre des activités, et d'assurer un dialogue et la coordination avec les différentes parties prenantes.
- Au niveau local, les différentes ONG participent à des réunions mensuelles des différents *clusters* pour traiter des problèmes relatifs à la mise en œuvre des activités.

En principe, la gestion en interconsortia favorise la multi-sectorialité et facilite les synergies entre différentes parties prenantes vers la convergence des objectifs, résultats et indicateurs sur la base d'un narratif et d'un cadre logique communs, tout en laissant les ONG exprimer leurs propres

spécificités au sein du programme. Cet effort de convergence opérationnelle a été enclenché dans le cadre du programme KEY avec un accompagnement à la programmation conjointe et à la définition des outils d'intervention. Ceci était d'autant plus nécessaire étant donné le nombre considérable d'ONG partenaires du programme, leurs différences de philosophie d'intervention (humanitaire, réhabilitation, développement), leurs modes opératoires et leurs ressources humaines diversifiés.

Sur le plan du zonage géographique, le programme a fonctionné sur un double mode opératoire avec des ONG pouvant intervenir ensemble dans les mêmes Cercles et Régions (ce qui n'a pas facilité le relationnel avec les autorités locales), mais pas dans la même Commune.

Cette règle de l'intervention d'un seul consortium par commune est cependant allée à l'encontre de l'utilisation optimale de la diversité et des compétences spécifiques des ONG membres des consortia et a parfois eu l'effet de « contraindre » certaines ONG à improviser des modes opératoires qu'elles ne maîtrisaient pas auparavant.

En ce qui concerne l'évaluation du dispositif d'interconsortia, le rapport ALTAI fait les constats suivants :

*« Il apparaît que les procédures d'instruction des programmes résilience en interconsortia ont été adaptées au contexte d'intervention contraint et à la vocation d'intervention d'urgence du FFU, mais pourraient encore accroître les marges de manœuvres laissées aux délégations.*

*La modalité d'organisation paraît quant à elle pertinente mais devrait reposer sur une analyse plus robuste des besoins préalablement conduits avec les ONG partenaires.*

*Le recours à une structure interconsortia est garant d'une cohérence programme et une harmonisation des outils, cibles et temporalités d'action. La visibilité et la communication programme permettent de renforcer la lisibilité et l'alignement de l'intervention.*

*Du point de vue des ONG et partenaires, l'apport d'une cellule interconsortia est important mais plus nuancé. Elle permet des économies d'échelle en confiant la gestion de fonctions à la cellule interconsortia, telles que les aspects de communication et de plaidoyer concourant à améliorer la visibilité des ONG sous financement FFU. »*

Les résultats des entretiens et des enquêtes conduits dans le cadre de l'EIMS5 confirment, dans le cas du programme KEY, les observations faites en 2019 par le Groupe URD :

- ✓ « Cohérence de l'ensemble des consortia concernés par la cellule interconsortia du programme KEY : Cette recherche de cohérence a produit notamment un cadre logique unique complémentaire des cadres logiques propres à chaque ONG ;
- ✓ Rôle actif du bailleur de fonds dans la mobilisation et la coordination des consortia : S'appuyant sur la cellule interconsortia, la DUE a joué un rôle important dans la dynamisation des instances de coordination ;
- ✓ Développement de thématiques en commun qui peuvent être mutualisées pour renforcer les capacités et la cohérence des modalités d'intervention auprès des populations rurales »

*« Un fonctionnement en consortium et/ou en interconsortia implique également de nombreuses contraintes essentiellement assumées par les opérateurs : cette modalité d'intervention complexifie les circuits d'intervention et de validation, augmente les temps de gestion (en particulier par l'organisation cheffe de file), diminue la capacité d'une intervention à s'ajuster rapidement à l'évolution du contexte, des besoins ou des ressources, ajoute un niveau supplémentaire dans la chaîne d'une intervention, n'implique pas ou peu d'économies d'échelle (souvent annulées ou fortement réduites par le coût de la coordination) et est souvent moins accessible aux opérateurs locaux. »*

Plusieurs membres de consortia du programme KEY ont effectivement signalé la charge de travail supplémentaire qu'impliquent la coordination et la remontée d'informations en interconsortia, charge qui s'ajoute à leurs obligations contractuelles.

D'autres observations ont été faites dans le rapport du Groupe URD sur la structuration consortium et interconsortia (2019) : « Dans le programme KEY, on note un cloisonnement entre la coordination interne aux consortia et la coordination interconsortia car la cellule « interconsortia » n'était pas prévue par les différents consortia au départ du financement. Ses responsabilités n'ont donc pas été clairement définies, et elle a été fonctionnelle bien après le début des interventions des différents consortia. Les ressources mutualisées au sein de l'interconsortia n'ont pas été demandées ou planifiées au départ de l'intervention par les membres des différents consortia ».

## IV.2 La gestion de plusieurs sources de financement entraînant plusieurs types de contractualisation

Le programme s'est appuyé sur deux mécanismes de financement mobilisés de manière conjointe avec, d'une part, le Programme de renforcement de la sécurité alimentaire au Mali (PRORESA) financé par le 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED), pour lequel l'autorité contractante est la Cellule d'appui à l'Ordonnateur national du FED (CONFED), et d'autre part, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne (FFU) 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, pour lequel l'autorité contractante est la DUE.

Cette adjonction a d'abord été un problème technique important pour la DUE puisqu'il s'agissait de la première expérience de gestion de fonds FFU, selon des procédures nouvelles à « roder » et très différentes de celles du FED. Cela explique en grande partie les retards dans le démarrage du programme.

La procédure mobilisée par l'UE a notamment consisté en un assouplissement de la procédure d'appel à proposition classique dans un contexte d'urgence du FFU. Les appels à manifestation d'intérêt rédigés de manière ouverte ont permis aux ONG de produire des offres non standardisées faisant valoir leurs avantages comparatifs.

## IV.3 L'accompagnement et la coordination du programme

- Deux structures d'accompagnement du programme :
  - Groupe URD pour l'appui à la coordination, la gestion des connaissances opérationnelles et la recherche d'agilité.
  - IRD pour l'évaluation d'impact.
  
- Mise en place de mécanismes permanents de coordination :
  - Réunions techniques interconsortia,
  - Réunions techniques avec services nationaux et CONFED,
  - Réunions mensuelles organisées par le Groupe URD.
  
- *Leadership* thématique

Pour chacun des thèmes identifiés au cours de l'atelier de cadrage, une ONG ou un consortium devait prendre le *leadership* afin d'assurer le dialogue et la coordination avec les différentes parties prenantes, d'animer des groupes de travail interconsortia, d'émettre des propositions pour soumission au comité de pilotage et de garantir le respect par l'ensemble des consortia des orientations définies. En conséquence, cinq groupes thématiques de travail prioritaires ont été animés par les ONG ou consortia suivants :

- Cadre logique commun, suivi et évaluation (ARC)
- Nutrition (ARC)
- Ciblage et transferts monétaires (Oxfam puis LVIA)
- Réduction des risques de catastrophe, alerte précoce, et plans de contingence (AVSF)
- Gouvernance locale (SOS Sahel)

#### IV.4 La construction d'une « cohérence programme »

L'objectif général du programme était d'accroître la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables au Mali.

##### **Note de cadrage du programme :**

*“Ciblage des plus vulnérables : Toutes les activités envisagées devront contribuer à la réduction de la vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des communautés, des ménages et des personnes les plus vulnérables et au renforcement de leurs capacités à anticiper, absorber et se relever des chocs à venir”.*

Chacune des approches proposées par les cinq consortia d'ONG a présenté des spécificités en fonction des contextes et des domaines d'expertise de leurs membres. Un important travail de mise en cohérence a été requis de la part des consortia et accompli au fil du déroulement du programme pour aboutir aux résultats suivants :

- Cadre logique d'interventions commun - Le programme a progressivement élaboré un cadre logique commun (cf. Annexe 3) basé sur des indicateurs reflétant les objectifs et activités communs à l'ensemble des consortia ;
- Multisectorialité - Les consortia devaient veiller à ce que les quatre piliers des PRP/AGIR soient couverts par leurs activités ;
- Système de suivi et évaluation harmonisée et robuste.

L'adoption d'une lecture commune des indicateurs par l'ensemble des partenaires de mise en œuvre n'est pas allée de soi. La cellule interconsortia a joué un rôle majeur pour l'élaboration de ce cadre logique. Ce travail a finalement été réalisé au fur et à mesure de l'avancement des activités, ce qui a induit parfois des biais dans l'analyse des données et l'atteinte des résultats.

#### IV.5 Le déroulement opérationnel du programme et ses ajustements

##### IV.5.1 Contractualisation en plusieurs phases

La durée initiale de contractualisation prévue pour chacune des actions du programme KEY était variable en fonction des consortia : la durée s'étendait de 36 mois (CRS) à 45 mois (ALBARKA). Au regard du retard enregistré dans le démarrage du projet (phase d'inception longue) et d'une mise en œuvre effective des activités initiée entre fin 2017 et début 2018, une phase d'extension a été sollicitée par la majorité des consortia (ARC, SOS Sahel, LVIA, CRS).

À ces consortia s'ajoutent les deux structures (Groupe URD et IRD) qui sont arrivées plus tardivement. La signature du contrat Groupe URD/KEY est intervenue en décembre 2017, avec un début effectif en mars 2018 et une fin en décembre 2020. Ce décalage dans le temps avec les contrats opérationnels a constitué une gêne relative pour la prestation du Groupe URD et entraîné plusieurs difficultés, notamment en ce qui concerne la capacité du coordonnateur du Groupe URD à trouver sa place étant donné que le programme avait commencé à fonctionner autrement).

La signature du contrat de l'IRD/KEY est intervenue en juillet 2018, et portait sur deux recherches importantes sur le coût/efficacité du programme ainsi que sur une évaluation qualitative et quantitative du paquet d'activités du programme.

Enfin, il faut également noter le retrait unilatéral d'Oxfam du programme, et la reprise officielle par LVIA qui a assuré à sa place le *lead* du consortium LAFIA à partir de début 2019.

##### IV.5.2 Une phase d'Inception de six mois

##### **Note de cadrage du programme :**

*« Suite à la validation des propositions des différents consortia, une phase de mise en route (phase d'inception) doit permettre de poser les bases de la collaboration avec les autorités locales, de*

*mener un exercice participatif avec les communautés afin de confirmer la pertinence des activités proposées (notamment dans le cadre du pilier 3), de développer une programmation cohérente et harmonisée entre les cinq consortia, et d'optimiser l'impact nutritionnel et la construction de la résilience dans le contexte du Nord du Mali. La date de démarrage des activités est identique pour tous les projets. Elle est fixée dans les contrats au 15 décembre 2016 que les contrats aient été signés ou non. »*

La phase de démarrage a été notamment mise à profit pour construire un cadre de suivi commun comprenant des indicateurs clairement compréhensibles par tous ainsi que les mécanismes de suivi et d'évaluation adéquats.

Globalement, l'avis des ONG partenaires sur la phase de démarrage est partagé, certaines considérant que cette phase a été très utile pour mieux préparer le lancement des activités sur le terrain, d'autres considérant qu'elle a occasionné un raccourcissement de la phase opérationnelle quelque peu préjudiciable au déroulement du programme.

#### **IV.5.3 Déroulement du programme en adaptation permanente (gestion agile)**

Plusieurs éléments ont fait du déroulement du programme un exercice complexe :

- La phase de démarrage prévue pour 6 mois a duré beaucoup plus longtemps. Un seul consortium a anticipé cette situation et signé pour une durée de 48 mois dès le départ. En outre, cette phase a été suivie par 6 mois de négociations avec la DUE et la CONFED pour arriver à une version définitive du projet. Il aura alors fallu six mois supplémentaires pour que les avenants numéro 1 soient signés. Ces différents éléments ont entraîné un retard dans la mise en œuvre des activités.
- Remplacement d'OXFAM, coordonnateur du consortium LAFIA par LVIA au cours de l'année 2018 ;
- Mise en place en cours de programme du mécanisme d'accompagnement via le Groupe URD, entraînant une nouvelle phase d'ajustement ;
- Mise en place progressive du dispositif d'enquêtes périodiques d'évaluation du déroulement du programme (EIMS) et des rapports mensuels de contexte (« Agilité ») par le Groupe URD ;
- Résultats mitigés du dispositif de *leadership* thématique (groupes thématiques).

« Toutes les organisations n'avaient pas les mêmes dates de démarrage, ni le même temps de programmation. Cela a été un grand défi. C'est difficile pour les agents des ONG de comprendre que pour le même projet, les mêmes activités, certains aient plus de temps que d'autres pour la mise en œuvre ». Rapport régional EIMS5 Ménaka.

Dans le cadre du programme KEY, l'intervention du Groupe URD a développé deux outils d'analyse de l'évolution des contextes locaux à échéances périodiques à travers la planification multi-scénarios et le suivi périodique d'indicateurs sentinelles :

- La planification multi-scénarios a visé à systématiser la définition de scénarios d'intervention au service d'une capacité d'anticipation opérationnelle accrue. Les travaux de capitalisation interne soulignent néanmoins que l'approche a bien été partagée mais « n'a pas débouché sur une approche compréhensive solide qui permette au Groupe URD d'alimenter l'analyse et donc l'action des consortia d'ONG sur le terrain ».
- L'objectif des indicateurs sentinelles était de faciliter l'analyse de l'ensemble des éléments d'interaction entre le contexte et le programme par l'identification et le renseignement de variables spécifiques. L'analyse ainsi traitée permet la production de rapports diffusés à fréquence mensuelle. Pourtant, là encore, les travaux de capitalisation interne soulignent que « si le contenu et la périodicité de ces rapports sont pertinents, leur influence dans les processus de prise de décision des différents consortia du programme KEY semble cependant limitée »<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Groupe URD, *ibid.*

## IV.6 Capitalisation

Les enquêtes EIMS 1 et 2 ont fait ressortir un besoin en capitalisation. On peut distinguer trois approches :

- La saisie par les Groupes thématiques du programme KEY de certaines thématiques sous forme de fiches pratiques dont :
  - La mise en place des GSAN (GT Nutrition) ;
  - Le renforcement des structures de coordination CCOCSAD, CLOCSAD et CROCSAD (GT Gouvernance) ;
  - Le processus de ciblage des bénéficiaires (GT Suivi et évaluation) ;
  - L'utilisation du *monitoring* comme outil d'aide à la prise de décision (GT S&E).
- Le processus de capitalisation porté par les acteurs de terrain concernant les leçons apprises, l'identification des bonnes pratiques, etc. On retient à titre d'exemple les sujets suivants :
  - La mise en place de pluviomètres gérés par les communautés ;
  - La distribution des kits élevage ;
  - Les synergies développées avec le Service Technique élevage pour le renforcement des traitements et de la vaccination des cheptels ;
  - La mise en place de techniques adaptées au changement climatique ;
  - L'implication des populations et mairies dans la mise en place des projets communautaires.
- La mise en place, **par le Groupe URD**, d'études externes, sur des sujets transversaux à l'ensemble des partenaires et pour lesquels des réponses sont attendues pour la mise en place des activités.

La capitalisation des bonnes pratiques est toujours difficile à mettre en œuvre, du fait en particulier d'un manque de disponibilité des ONG à consacrer des temps de mise en commun propice à l'apprentissage.

Dans le cadre du programme KEY, des rencontres annuelles de capitalisation des programmes ont permis des temps formels d'échanges mais le constat global est que, si la capitalisation a été importante grâce aux travaux du Groupe URD, elle a finalement eu peu d'impact sur le déroulement du programme.

## IV.7 Le suivi-évaluation du programme

Contractuellement, les consortia étaient tenus de dresser eux-mêmes la situation de référence (*baseline*) et la situation finale (*endline*) dans leurs zones/communes d'intervention. Celles-ci devaient obligatoirement inclure les indicateurs clés retenus dans le cadre logique commun.

Chaque consortium devait définir ses propres mécanismes de capitalisation pour alimenter les échanges et nourrir une démarche conjointe de capitalisation interconsortia.

« Les agents chargés du suivi évaluation des différents consortiums avaient des rencontres fréquentes pour harmoniser leurs outils et partager les différentes expériences ». Rapport régional EIMS5 Ménaka

« Le mécanisme de suivi des activités est mis en place et se déploie régulièrement après la mise en œuvre des activités. La stratégie de suivi du projet s'appuie systématiquement sur des monitorings post-distribution qui sont réalisés deux semaines après chaque activité de distribution. Enfin, le suivi ordinaire des activités permet d'évaluer la conformité de leur mise en œuvre par rapport à la stratégie du projet ». Rapport régional EIMS5 Kidal

Le Groupe URD a développé un processus d'évaluations itératives avec mini-séminaires (EIMS), ayant pour objectifs de :

- Favoriser l'échange d'informations, l'apprentissage commun et la création des synergies ;
- Identifier d'éventuels besoins de modifications et émettre des recommandations favorisant l'atteinte des résultats attendus,
- Rendre compte aux donateurs et bénéficiaires de l'état réel des projets.

Les 4 EIMS conduites entre 2018 et 2020 ont constitué des supports de retour d'expérience et d'analyse des pratiques pour les ONG partenaires. Néanmoins, en termes d'apprentissage, les équipes des différentes ONG partenaires en charge de la mise en œuvre des activités ont fait état d'un manque de partage des informations concernant le suivi-évaluation du programme. Les rapports EIMS, les résultats des rencontres de capitalisation ainsi que les rapports d'agilité ont été diffusés mais n'ont pas toujours été partagés en interne au consortia.

Le consortium ARC porte les observations suivantes sur le processus de suivi-évaluation quantitatif :

Rapport ARC<sup>9</sup> « *Il a été compliqué de mettre en œuvre un **cadre commun de suivi** dans des contextes différents d'intervention. Aucun document de situation ne présentait l'ensemble des besoins des zones ciblées et les budgets pour couvrir ces besoins. Les différences de niveaux de risques sécuritaires ont pu remettre en cause une approche globale. Tout retard d'activités entre les partenaires ou de collecte de données a pu rendre les résultats globaux non pertinents car aucun effet n'était alors attendu au même moment pour chacun. De même, tout décalage entre les activités de collecte d'information a pu fausser les résultats car les personnes interrogées ne se trouvaient plus dans la même situation (ex. : personnes interrogées avant, pendant et après la soudure).*

*Les mécanismes de suivi ont **priorisé l'information quantitative au détriment du qualitatif.***

*Les **ressources humaines pour le suivi ont été relativement réduites.** »*

Parallèlement au système de suivi et évaluation du programme, une recherche évaluative a été menée par l'IRD afin de mieux déterminer les mécanismes par lesquels le programme, au travers de ces différentes approches, agit sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages les plus vulnérables dans un contexte de chocs ou stress. La recherche conduite par l'IRD est toujours en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

#### IV.8 La redevabilité

La redevabilité et le renforcement des voies de communication et d'interaction avec les communautés étaient des aspects importants du programme. Les consortia ont été invités, au cours de la phase de mise en route, à explorer de manière innovante les canaux de communication pouvant être activés et renforcés pour permettre des échanges fluides d'information et la mise en place de mécanismes de plainte et de remontée d'information fonctionnels. Le constat global est que ces mécanismes ont été plus ou moins utilisés selon les régions.

« Le programme était transparent : tous les trois mois le programme rencontrait les autorités pour rendre compte des actions réalisées et de celles prévues. Ces rencontres sont suivies d'un compte-rendu et d'un plan d'action avec la participation des services techniques ». Rapport régional EIMS5 Menaka

« L'instauration du numéro vert gratuit s'est avérée très utile, mais l'utilisation s'est jusque-là limitée aux témoignages des bénéficiaires pour les actions de réussite du programme ». Rapport régional EIMS5 Mopti

« Plusieurs mécanismes de redevabilité ont coexisté dans les localités visitées. Il s'agit de : comité de plainte, boîte à suggestion, ligne téléphonique et point focal ». Rapport régional EIMS5 Tombouctou

<sup>9</sup> Leçons apprises ARC, op. cit.

« Les structures mises en place pour les plaintes et les *feed back* ne sont pas utilisés par les bénéficiaires. Pour améliorer cet état de fait, il serait bon de renforcer la sensibilisation des communautés afin d'ancrer ce comportement dans les us ». Rapport régional EIMS5 Gao

« L'idée d'un mécanisme de redevabilité impliquant la mise en place d'un système de remontée des plaintes n'est pas comprise par tous les acteurs, y compris par les ONG de mise en œuvre en raison de sa nouveauté. Au niveau des ONG AZHAR/SOLISA, ce sont des comités communautaires qui ont été mis en place pour la gestion des plaintes mais ils ont rarement reçu des plaintes. Ce sont surtout les non bénéficiaires qui se plaignaient afin de savoir pourquoi ils n'étaient pas ciblés par le programme ». Rapport régional EIMS5 Kidal

ARC<sup>10</sup> : « La **redevabilité** a été mentionnée par certains comme "la grande oubliée de l'ARC". Si des mécanismes "classique" de retour des populations ont été mis en place, notamment les comités de plaintes, la remontée d'information à partir des communautés a été faible ». Cette situation a également été rapportée et analysée lors des EIMS2 et 3 par le Groupe URD.

#### IV.9 La faible appropriation du programme par les services nationaux

En la matière, la principale carence du programme aura été la faible association des services nationaux à la mise en œuvre et au suivi-évaluation du programme. Les principales manifestations de cette carence ont été les suivantes :

- La modification des modalités de coordination nationale et suivi du programme avec progressivement un dispositif approprié par la DUE et les consortia (avec l'appui du groupe URD) sans la CONFED ni les services techniques nationaux ;
- Le non fonctionnement du dispositif proprement national du programme (Comités techniques et COPIL) théoriquement sous l'égide du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) ; la raison invoquée est la non disponibilité financière pour le Comité de pilotage mais le souci du bailleur d'alléger les procédures a contribué à cette inflexion ;
- Le suivi différencié et séparé du programme (CONFED/UE) du fait du double mode de contractualisation ;
- La collaboration faible, voire inexistante, des consortia avec les dispositifs nationaux de pilotage de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la protection sociale, ainsi qu'avec la Commission de réhabilitation des zones post-conflit (CRZPC).

### V. Appréciation des résultats du programme

L'essentiel des données figurant dans cette partie du rapport provient du rapport analytique produit par le Groupe-URD. Le présent rapport renvoie les lecteurs au rapport analytique qui fait partie des différents documents annexés. Les données du rapport analytique ont été complétées par quelques données provenant de l'évaluation à mi-parcours réalisée par ARC, du rapport final (seul disponible) fourni par ce consortium et des résultats des enquêtes terrain de l'EIMS5.

#### V.1 Rappel de la programmation

La programmation du programme KEY reposait sur le principe d'un « paquet » d'interventions multisectoriel (note de cadrage du programme) :

« Dans la logique d'intervention du programme et en vue de "renforcer les capacités des communautés, des ménages et des personnes les plus vulnérables à anticiper, absorber et se relever des chocs affectant leur sécurité alimentaire et nutritionnelle par la mise en œuvre coordonnée d'actions de proximité", il est essentiel de fournir aux groupes les plus vulnérables ciblés un paquet d'activités multisectoriel couvrant les domaines des trois premiers piliers des PRP/AGIR qui agissent en cohérence et de façon complémentaire :

- Le pilier 1 « Restaurer, renforcer et sécuriser les moyens d'existence et améliorer la protection sociale des communautés et ménages vulnérables » vise à assurer la protection des moyens

---

<sup>10</sup> Leçons apprises ARC, op. cit.

d'existence des ménages les plus vulnérables sur une période de trois ans. Cela doit offrir aux ménages un certain degré de prévisibilité dans la gestion de leurs ressources et de leurs moyens d'existence ainsi qu'une certaine assurance qui devrait faciliter la sélection d'activités à meilleur rendement agricole et/ou financier mais à plus haut risque (synergie avec le pilier 3). Les activités de ce pilier consistent essentiellement à établir un socle d'assistance de base (transferts sociaux non contributifs) et à améliorer l'accès aux services de base, en premier lieu en matière de santé.

- Le pilier 2 « Renforcer la nutrition des ménages vulnérables » a pour objectif de contribuer à améliorer le statut nutritionnel des individus les plus à risque de sous-nutrition aigüe et chronique. Il vise d'une part à offrir les soins curatifs nécessaires aux enfants de moins de 5 ans affectés par la sous-nutrition aigüe (et en particulier sa forme la plus sévère), et d'autre part, à prévenir les risques de sous-nutrition aigüe et chronique des individus les plus à risque que sont les enfants de moins de 5 ans (et en particulier les enfants de moins de 2 ans) ainsi que les femmes enceintes et allaitantes. Les activités retenues au titre de ce pilier doivent être basées sur une bonne compréhension des déterminants des différents types de sous-nutrition et sur l'efficacité avérée des solutions proposées.
- Le pilier 3 « Renforcer durablement la productivité agricole et alimentaire, les revenus des plus vulnérables et leur accès aux aliments » vise à renforcer les moyens d'existence des populations les plus vulnérables pour leur permettre de mieux anticiper, absorber et se relever des chocs auxquelles elles seront confrontées. Il comporte, d'une part, un volet visant à renforcer la disponibilité et la diversité alimentaires au travers d'activités contribuant à améliorer la production agricole ainsi que la transformation et la conservation des produits, et, d'autre part, un volet visant à améliorer l'accès des ménages les plus vulnérables aux denrées alimentaires de base par le biais d'une diversification de leurs sources de revenu à même de réduire leur dépendance aux aléas climatiques. Parallèlement, la création d'actifs communautaires vise à réduire les risques de catastrophe naturelle, à renforcer la gestion durable des ressources naturelles et à augmenter les capacités d'adaptation des communautés aux changements climatiques. Les activités qui seront retenues dans le cadre de ce pilier doivent faire l'objet d'une approche participative au cours de laquelle les communautés ciblées pourront définir elles-mêmes les activités les plus pertinentes et les plus adaptées au contexte dans lequel elles vivent. »

## V. 2 Appréciation des résultats du programme

*Pour le premier objectif spécifique du programme qui était de « Renforcer les capacités des communautés, des ménages et des personnes les plus vulnérables à anticiper, absorber et se relever des chocs affectant leur sécurité alimentaire et nutritionnelle », et donc de renforcer la résilience malgré le contexte de sécurité fragile, on peut affirmer que l'atteinte de l'objectif par rapport aux chocs subis à court terme est satisfaisante. En revanche, l'incertitude est forte sur l'augmentation de la résilience sur le moyen et long terme pour les ménages bénéficiaires.*

De manière générale, il semble que les activités les plus orientées vers le long terme (appui à la production, transformation et commercialisation des produits agricoles ; projets d'appui aux moyens d'existence) (pilier 3) sont celles qui ont accusé le plus de retard, et dont le suivi et l'accompagnement nécessaires ont été les plus faibles.

D'un point de vue humain, les capacités des différents groupes cibles (GSAN, membres des organisations paysannes, bénéficiaires des AGR, autorités et responsables des services techniques, etc.) ont été renforcées. Le transfert des compétences à travers les diverses formations reçues et leur appropriation par les groupes cibles devrait assurer la pérennité de certains acquis méthodologiques et techniques du projet mais le maintien à moyen terme des structures créées *ad hoc* pour les besoins des activités du programme est loin d'être assuré. On peut notamment s'interroger sur la survie des GSAN au-delà de la période d'exécution du programme.

### V.2.1 Pilier 1 – Les moyens d'existence des ménages vulnérables sont protégés par l'amélioration de leur protection sociale

Les activités de transfert monétaire ont permis aux ménages pauvres de disposer des ressources pour subvenir aux besoins alimentaires et non alimentaires (produits d'hygiène, vêtements, investissements en capitaux pour la production agricole, etc.). Les déclarations des ménages bénéficiaires vont dans le sens d'une diminution constatée de certaines stratégies d'adaptation négatives telles que la mendicité, la réduction du nombre de repas par jour, le remboursement de leurs dettes, l'exode des « bras valides » des villages vers les villes.

Selon les observations faites, les organisations en charge des transferts monétaires ont adapté leurs méthodes en fonction de la situation sécuritaire des localités. Il en ressort qu'à quelques détails près, le processus de distribution a été commun à toutes les organisations (transfert direct en espèces au bénéficiaire via Orange Money, transfert en espèces avec présentation de coupon, transfert par échange de coupons contre les produits alimentaires). L'analyse montre également que malgré les difficultés rencontrées, souvent inhérentes au contexte, les différentes structures ont utilisé des mécanismes avec l'appui des chefs communautaires permettant d'assurer l'implication des bénéficiaires (sessions d'information et de sensibilisation sur le ciblage, les critères de sélection, le mécanisme de distribution, le panier de denrées, etc.).

Actions clés :

- 22 881 ménages vulnérables bénéficiaires de transferts monétaires, soit 74 % de l'objectif ;
- Accès des ménages ciblés à la documentation civile.

Effet(s) identifié(s) :

- Réduction de l'index des stratégies de survie (de 17 % à 7,3 % en moyenne pour les ménages ciblés)

Conformément aux PRP/AGIR, les groupes cibles du programme étaient les catégories les plus vulnérables aux crises alimentaires et à la malnutrition que sont, d'une part, les groupes vulnérables selon des critères socioéconomiques (ménages très pauvres et pauvres), d'autre part, les catégories démographiques vulnérables à la malnutrition que sont les enfants de moins de 5 ans, les femmes enceintes et les femmes allaitantes.

Quelques remarques complémentaires peuvent être formulées :

- D'abord, l'absence de données chiffrées systématisées sur le pourcentage Bénéficiaires/Ensemble des ménages vulnérables/Population des communes concernées qui ne permet pas d'évaluer l'impact réel du programme au sein des communautés concernées. La fourniture de ces données était pourtant prévue par la note de cadrage du programme.

Selon le consortium LVIA-TASSAGHT-UAVES, seulement 13 % des ménages vulnérables de la zone de couverture ont été touchés par le programme tandis que le pourcentage des personnes dans le besoin est estimé à plus de 40 % de la population totale. Rapport régional EIMS5 Gao
--

*Rapport « Leçons apprises de l'intervention ARC 2016-2020 » : «La concentration sur les mêmes bénéficiaires pendant la durée du projet a posé des problèmes car leur nombre a toujours été inférieur aux besoins (populations cibles représentant 18 % de la population des zones d'intervention) ».*

La sélection des ménages bénéficiaires a été faite dans le cadre d'une approche communautaire (HEA) sur la base de critères de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Il pouvait inclure les populations déplacées et retournées. À ce sujet, de nombreuses observations sont remontées sur la difficulté de mener une telle approche tout en maintenant la cohésion au niveau des communautés. De fait, si les atteintes les plus fortes à cette cohésion ont pu être limitées, c'est en raison de la redistribution des apports du programme (transferts monétaires notamment) opérée localement par les bénéficiaires directs.

« La combinaison des activités du programme ARC à Menaka est diversement appréciée par les autorités. Certains pensent que pour pouvoir toucher une grande partie des ménages vulnérables, il faut identifier un ménage par activité ». Rapport régional EIMS5 Menaka

« Il conviendrait d'adapter la valeur des montants à la taille des ménages car un ménage bénéficiaire de trois personnes peut percevoir le même montant qu'un ménage de 15 personnes dans la même situation de précarité, ce qui rend difficile une évaluation de rendements chez les ménages vulnérables ». Rapport régional EIMS5 Tombouctou

En ce qui concerne ce pilier du programme, des interrogations existent quant à l'impact réel à moyen terme des activités de transferts monétaires sur la résilience des ménages.

### V.2.2 Pilier 2 – La nutrition des ménages vulnérables est renforcée

Les activités de nutrition menées dans le cadre du programme KEY ont contribué à diminuer fortement les cas de malnutrition dans certaines régions mais les entretiens avec les acteurs tendent à confirmer qu'elles « apparaissent comme insuffisantes face aux défis des zones d'intervention ».

Néanmoins, il en ressort que la stratégie dite « PB (périmètre brachial) mère » a été jugée efficace et simple à mettre en œuvre par les acteurs (agents de santé et membres de GSAN). De plus, les formations données aux mères ont contribué à un changement réel de leur comportement puisqu'elles sont désormais capables de détecter les cas de malnutrition et de les référer. Ceci a permis une prise en charge précoce des cas de malnutrition modérée (MAM) et a entraîné une augmentation de la fréquentation des centres de santé.

Cependant, la non-disponibilité des bandes de Shakir et la rupture des intrants nutritionnels signalées dans toutes les régions a constitué un frein à l'atteinte des résultats du pilier 2.

Enfin, des outils communs de sensibilisation et de dépistage de la malnutrition ont été adoptés par les différents membres des consortia : boîtes à images, aide-mémoires et fiches de référencement.

#### Résultats :

- Augmentation de la proportion des femmes ayant une diversité alimentaire minimum (de 22 % en début d'intervention à 43 % en moyenne en fin d'intervention) ;
- Augmentation du nombre des mères d'enfants de moins de 5 ans qui adoptent au moins 4 des 8 pratiques familiales essentielles (de 11 à 32 % des personnes ciblées).

#### Actions clés :

- Augmentation du taux général d'allaitement maternel exclusif des enfants de 0 à 6 mois (de 24 % en début d'intervention à 78 % en fin d'intervention) ;
- 154 % de taux de référencement et 64 % de prise en charge dans les CSCOM ;
- 1 étude sur les approches de sensibilisation liées à la prévention de la sous-nutrition.

De manière globale, les réalisations des activités du pilier 2 indiquent des niveaux d'exécution plutôt satisfaisant.

Tout au long du programme, plusieurs changements et reformulations ont été apportés au niveau de certains indicateurs pour éviter certaines confusions et ne pas biaiser les référencements entre structures de santé.

Tout ceci a permis aux différents consortia de bien visualiser la progression des activités restant à réaliser pour couvrir la population en matière de sensibilisations et de dépistages, qui sont des prérequis essentiels pour une prise en charge précoce et efficace.

Les données attestent des changements opérationnels conséquents sur ce pilier depuis la fin 2018 mais la question de la pérennité de ces activités est largement posée comme analysé dans les extraits de rapports EIMS5 des régions ci-dessous :

« Les capacités en matière de gestion de la malnutrition des structures sanitaires, des relais communautaires et des FEFA ont été renforcées. Les GSAN et toute la stratégie mise en place ont été repris par des organisations comme ACF, le PAM et AAG dans leurs zones d'intervention respectives ». Rapport régional EIMS5 Gao

L'approche PB mère est encore utilisée dans certaines zones mais à cause du manque de suivi, son utilisation n'est pas assez vulgarisée depuis la fin de projet. Les autorités interrogées pensent qu'il existe encore des difficultés pour pérenniser cette approche dont la durabilité dépend du bon fonctionnement des services techniques de l'État et des collectivités, ce qui n'est pas toujours le cas dans beaucoup de localités de la région.

Les défis susmentionnés (notamment le manque d'intrants) entraînent des abandons car, lorsque beaucoup d'enfants sont référés au niveau des centres de santé, leur prise en charge n'est pas assurée. En effet, les approvisionnements d'intrants se font tardivement dans certains cas et les mères arrêtent d'amener leurs enfants au centre de santé.

« Le constat est que les différentes approches communautaires développées par les partenaires/ONG pour lutter contre la malnutrition ne sont pas pérennes lorsque les programmes s'achèvent. Il n'existe de stratégie à long terme pour permettre aux services techniques de prendre le relais et d'assurer le suivi. En outre, ceux-ci manquent de moyens financiers et matériels pour assurer l'accompagnement des communautés pendant la période post-projet ». Rapport régional EIMS5 Menaka

« Les GSAN ne sont pas fonctionnels dans les communes visitées à l'exception de Rharous où 14 des 17 GSAN mis en place par le programme KEY sont toujours fonctionnels. Des défis (distance géographique) existent également par rapport au transport dans le référencement des enfants malnutris. Enfin, d'autres difficultés liées aux différentes occupations (tâches ménagères des femmes) les empêchent de participer aux formations PB mère ». Rapport régional EIMS5 Tombouctou

### **V.2.3 Pilier 3 – La productivité agricole et alimentaire, les revenus des plus vulnérables et leur accès aux aliments sont renforcés**

L'un des principes de base du programme était qu'un appui intensif et ciblé des ménages vulnérables combinant un soutien aux activités économiques et à leur diversification, ainsi qu'un accompagnement social et un accès favorisé aux services sociaux de base (dont la santé et la nutrition) pouvait permettre à ces ménages de construire en quelques années un meilleur capital humain et productif et donc de mieux résister aux chocs et d'être moins vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, d'où la mise en place dans les zones d'intervention d'une multisectorialité d'actions au niveau des ménages/catégories vulnérables.

Les projets communautaires et différentes actions (restockage des animaux, appui à la production maraîchère, distribution de semences améliorées, réhabilitation des périmètres irrigués villageois, consolidation des ouvrages, AGR, renforcement de capacités entre autres) ont contribué à améliorer à court terme les conditions de vie des populations des zones d'intervention. Les différentes enquêtes menées par les ONG montrent une nette amélioration de l'économie des ménages et une réduction durant ces années du recours à des stratégies néfastes d'adaptation pendant les périodes de soudure. Néanmoins, la pérennisation des actifs productifs transférés et des compétences reste un défi dans bon nombre de localités, et les effets concernant la composante « moyens d'existence » ne permettent pas de changer le statut socioéconomique des bénéficiaires.

« On note une mauvaise appréciation des actifs productifs quant à leur efficacité à pouvoir rendre les résultats escomptés. Le nombre de tête octroyé dans le cadre du restockage (3 têtes) est jugé insuffisant par le service technique de la production et des Industries animales de Gao (DRPIA), cet avis est aussi partagé par les bénéficiaires et les autorités locales, même si cette distribution a déjà permis à certains ménages de disposer d'un petit noyau de cheptel à travers la reproduction de ces têtes distribuées ». Rapport régional EIMS5 Gao

« À Kidal, le programme a mis en place deux unités laitières qui ont chacune bénéficié d'un local pour abriter le matériel et être le lieu de production et de conditionnement du lait. Ces unités ne sont toujours pas fonctionnelles. Les deux périmètres maraîchers prévus pour Tin Essako et Kidal n'ont pas été aménagés ; ils ont été réalisés dans la région de Mopti ». Rapport régional EIMS5 Kidal

Le programme KEY a toutefois le mérite d'avoir posé les bases d'une transition vers le relèvement des communautés grâce aux différentes activités d'aménagement réalisées.

#### Résultats :

- Augmentation de la proportion des ménages ayant un Score de Consommation Alimentaire (SCA) acceptable (de 54 % à 95 % en moyenne). Ce résultat est très satisfaisant aussi bien au niveau individuel des consortia qu'au niveau du programme KEY car l'objectif était de 75 %.
- Augmentation des revenus des ménages (de 35 472 CFA à 58 886 CFA en moyenne). Le revenu moyen des ménages s'est amélioré de manière sensible, avec une hausse d'environ 66 %. Cependant, cette croissance n'est pas équitablement répartie car on constate pour LVIA une hausse de 24 % et pour LAFIA une baisse de 16 %.
- Diminution de la proportion des dépenses alimentaires (de 54 % en début d'intervention à 53 % en fin d'intervention). D'une manière générale, la part des dépenses alimentaires dans les dépenses totales des ménages reste importante, avec un taux de 53 % pour une cible de 45 %, ce qui indique que le degré de vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire reste élevé.

#### Actions clés :

- 50 117 ménages bénéficiaires de mesures d'accompagnement ;
- 25 519 ménages bénéficiaires d'activités de petit élevage ;
- 6 368 ménages bénéficiaires d'activités maraîchères ;
- 143 groupements de transformation/commercialisation appuyés ;
- 81 points d'eau réhabilités/réalisés ;
- 236 projets communautaires mis en place.

Le programme a globalement respecté le plan d'action prévu et la majorité des actions prévues ont été réalisées. De l'avis de la majorité des bénéficiaires, la qualité et la diversification de l'alimentation des ménages ont été améliorées grâce à l'augmentation de la production maraîchère née de l'aménagement des surfaces cultivables, à la distribution de semences améliorées et à la distribution de bétail (3 têtes de petits ruminants par ménage). Les actions ont également contribué à la résilience à l'insécurité alimentaire en stabilisant les productions à l'échelle locale.

Au cours des derniers mois du projet, il a cependant été constaté à Gao, mais aussi à Kidal et à Mopti que les comités de gestion des coopératives, des points d'eau, des PIV et des périmètres maraîchers qui n'ont pas bénéficié de l'accompagnement du programme ont cessé de fonctionner.

À l'issue de l'exécution du programme, la question est cependant posée de savoir si les ménages les plus vulnérables sont les plus aptes à conduire des activités économiques productives.

*Rapport ARC : Lors du ciblage, en se focalisant sur l'extrême pauvreté des ménages pour la sélection des participants au projet (personnes âgées, personnes gravement handicapées ou ménages dysfonctionnels...), il n'est pas certain que ces personnes aient les capacités suffisantes pour conduire efficacement des activités économiques à la fin de l'intervention ARC. L'objectif du modèle de progression est de pouvoir trouver des activités adaptées permettant aux bénéficiaires de subvenir à leurs besoins, mais cela nécessite plus de temps et demande beaucoup d'appui. « les activités de renforcement des moyens de subsistance ont été mises en œuvre sans se poser la question de l'intégration dans les filières économiques »*

#### V.2.4 Pilier 4 - Les acteurs sont capables d'assurer une gouvernance durable de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Au niveau du second objectif spécifique qui visait à « Renforcer le rôle de 'leadership' des autorités et services techniques à tous les échelons dans la coordination, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des interventions visant à accroître la résilience des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle », on peut noter que l'atteinte de cet objectif est mitigée.

Résultats :

- 14 471 des ménages cibles versés dans le Registre Social Unifié (RSU) ;
- 12 % des communes d'intervention ont fourni mensuellement les questionnaires/fiches SAP bien renseignées ;
- 39 % des communes d'intervention dont le PDSEC intègrent la nutrition ;
- 18 % des cadres de concertations (CCOCSAD) sont fonctionnels.

Actions clés :

- 24 plans communaux de contingence actualisés ;
- 45 sessions de formation SAP réalisés.

Sur le plan nutritionnel, on note une amélioration très faible (1 %) de la diversité alimentaire des enfants de 6 à 23 mois. Le score de diversité alimentaire est quant à lui passé en moyenne de 1,7 à 2,4, soit une hausse approximative de 47 %, mais ce taux reste en deçà de la cible fixée à 3,5. La diversité alimentaire des femmes en âge de procréer a progressé, passant de 22 % à 43 %, la cible étant de 45 %.

Tout au long du programme, le taux d'avancement des activités et des résultats sur le pilier Gouvernance a été faible. Malgré un recadrage important réalisé suite aux recommandations émises lors de l'évaluation à mi-parcours du programme, et en dépit d'un plan d'action interconsortia et de réunions plus fréquentes, le contenu des réunions du Groupe Thématique Gouvernance est resté faible et s'est bien souvent limité à la progression des signatures des protocoles d'accord et au suivi des indicateurs.

Cette insuffisance a notamment concerné l'inscription des ménages vulnérables dans le Registre Social Unifié (RSU).

« Le début du projet a trouvé que le RSU n'était pas validé au niveau national et il a été très mal compris par les uns et les autres ». Rapport régional EIMS5 Menaka

Les consortia devaient veiller à ce que les activités proposées s'inscrivent dans les Plans de développement économique et social (PDSEC) existants (ou à mettre à jour) et soient bien identifiées comme prioritaires par les autorités locales et les communautés bénéficiaires.

L'inscription du Nutritionnel dans les Programmes locaux de développement économique, social et culturel (PDSEC) a connu une réussite diverse selon les régions.

« La prise en compte de la dimension nutrition dans les PDSEC de certaines communes est considérée comme une réussite grâce aux efforts consentis dans la sensibilisation des autorités locales et communales sur leurs rôles et responsabilités dans le domaine de la nutrition ». Rapport régional EIMS5 Mopti

« Les capacités des services techniques ainsi que celles des acteurs locaux ont été renforcées avec des formations sur la maîtrise d'ouvrage communale. Le programme KEY a également permis

l'intégration du volet nutrition dans le programme de développement social économique et culturel des communes visitées ». Rapport régional EIMS5 Tombouctou

« Le programme n'a pas réussi à intégrer la prise en compte de la malnutrition dans les PDSEC des communes ; ce qui est un préalable pour la pérennisation des acquis ». Rapport régional EIMS5 Gao

En ce qui concerne le dispositif de veille et d'alerte sur la sécurité alimentaire rattaché au Système d'Alerte Précoce (SAP), le constat global est que les groupes élargis ont été mis en place au niveau des communes et que la plupart des formations ont pu être réalisées, mais que le pourcentage des communes ayant fourni mensuellement les questionnaires/fiches SAP bien renseignées est faible.

En matière de gouvernance et de coordination avec les autorités locales et services techniques, le principe fondamental était de construire sur l'existant et de contribuer au renforcement des structures présentes. Dans la logique d'intervention du programme, il s'agissait d'appuyer les dispositifs de gouvernance mis en place ou en cours de l'être conformément aux politiques et stratégies relatives à la sécurité alimentaire, à la nutrition et à la protection sociale.

Les consortia devaient veiller à l'implication tout au long du cycle de projet des autorités nationales, régionales et locales ainsi que des services techniques déconcentrés en utilisant autant que faire se peut les plateformes de concertation existantes (CROCSAD, CLOCSAD, CCOCSAD, etc.).

Le rôle des collectivités locales (maîtrise d'ouvrage communale) et des services techniques devait faire l'objet d'une attention particulière.

Les résultats obtenus à ce titre ont été mitigés même si les communautés et les autorités locales ont été globalement impliquées dans les différentes phases de la mise en œuvre des activités du programme :

- La participation des communautés et autorités locales a été importante dans l'approche inclusive associée au ciblage au travers de l'outil *Household economy analysis* (HEA) qui est vu comme un élément très positif du programme, ayant facilité le déroulement des activités (en limitant notamment les tensions) et permettant de valider les personnes bénéficiaires ;
- Les autorités administratives et coutumières ont participé avec des degrés d'implication variables aux différents niveaux du processus de réalisation, de suivi et de réception des investissements communaux, du ciblage jusqu'à la mise en œuvre ;
- Dans beaucoup de zones, l'insécurité a rendu très difficile l'association des autorités locales aux activités du programme.

« L'implication des autorités locales dans la définition des sites d'intervention, l'amendement des critères de ciblage par les leaders communautaires, la réalisation des missions conjointes (ONG, services techniques et élus locaux), la forte présence des communautés à travers leurs leaders dans les instances de prises de décision et d'orientation des activités du programme attestent la participation de ces derniers dans la mise en œuvre du programme. Selon les maires des communes d'intervention du programme, leur participation a été assurée à toutes les étapes en fonction de leurs rôles et responsabilités prédéfinis par les partenaires de mise en œuvre du programme. Cependant, ces derniers trouvent que certaines décisions pouvant les engager sont prises par les consortia avec les chefs de village/fraction sans qu'ils en soient informés. » Rapport régional EIMS5 Gao

- Plusieurs contraintes et défis sont cependant apparus dans l'ensemble des régions liées à la maîtrise d'ouvrage communale : faible compétence des collectivités territoriales (maires souvent analphabètes), manque de formation des élus à la maîtrise d'ouvrage communautaire, absence de techniciens spécialisés dans le bâtiment et travaux publics afin d'évaluer la qualité des ouvrages réalisés, absence de suivi régulier, manque de moyens pour assurer le suivi des investissements dans les villages de la commune, non-respect des normes techniques dans la gestion des dossiers de passation des marchés.

Ainsi, au niveau local, faute notamment de ressources propres et du fait de l'instabilité administrative

et sécuritaire, il n'apparaît pas évident aux partenaires que les effets attendus des activités de renforcement des capacités des services techniques et responsables des communautés soient durables.

À Kidal, par exemple, la structure de la gouvernance des deux communes de mise en œuvre du projet est multicéphale. Nous avons l'administration de l'État, celle des autorités intérimaires (issues du processus d'accord pour la paix et la réconciliation) et enfin celle des groupes armés. Or, le programme KEY vise à rendre opérationnels des cadres de concertation et des plans d'action de développement dans ce contexte qui ne s'y prête guère. Les acteurs de l'administration régionale de Kidal sont majoritairement installés à Gao où s'est tenu un des CROCSAD. Rapport régional EIMS5 Kidal

Au niveau national, les consortia devaient collaborer avec les dispositifs de pilotage de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la protection sociale, ainsi que la Commission de réhabilitation des zones post-conflit (CRZPC). Dans la réalité, cette collaboration a été soit très faible, soit inexistante. Enfin, est également ressortie la faiblesse du lien entre les trois niveaux de présence de l'État (local, régional, national), notamment le lien avec les acteurs nationaux qui a été très faible pour ce qui est de la mise en place des activités sur le terrain.

### **V.3 La prise en compte des indicateurs transversaux**

Au travers des enquêtes est apparue la difficulté de prise en compte des enjeux transversaux (ex. : protection, genre, redevabilité, environnement, communication, etc.) au sein des consortia. En effet, si les enjeux transversaux prioritaires sont connus, ils sont apparemment difficiles à développer au travers de la structure consortium.

#### **V.3.1 Les indicateurs environnementaux**

Dans la conception et la mise en œuvre des activités, les consortia étaient tenus de prendre en compte les questions transversales liées à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. Le programme devait tenir compte de ces facteurs de vulnérabilité et proposer des réponses adaptées dans les zones d'intervention, notamment à travers la création d'actifs communautaires renforçant la résilience aux changements climatiques.

Sur le plan environnemental, certains acteurs (notamment ARC) ont consacré une partie de leurs activités à l'identification et la mitigation des risques de catastrophes ainsi qu'aux impacts du changement climatique menaçant les systèmes de production agropastoral et la stabilité économique et sociale des populations.

En outre, certaines activités initiées par les membres du consortium PRIAN ont concouru à l'amélioration de la gestion durable des ressources naturelles. La construction des fosses fumières pour alimenter la fertilité des sols, l'usage de produits phytosanitaires biologiques, mais aussi l'implantation des haies vives autour des aménagements rizicoles et des jardins maraichers ont eu des effets positifs en ce qui concerne l'amélioration de l'environnement.

#### **V.3.2 Les indicateurs « Genre »**

Les consortia étaient tenus de prendre en compte dans la conception et la mise en œuvre des activités les questions transversales liées au genre. Au vu de l'importance prédominante des femmes au sein des ménages sahéliens pour faire face aux chocs, celles-ci ont été ciblées en priorité pour renforcer leurs capacités de résilience. De même, les femmes enceintes et allaitantes ont été particulièrement ciblées dans le cadre des activités de lutte contre la malnutrition.

Pour autant l'indicateur Genre, notamment la répartition des ménages vulnérables selon le genre du chef de famille, n'a pas été renseigné dans les résultats disponibles. De plus, on a noté une faible intégration de la dimension genre au sein du cycle du projet et un manque d'adaptation des activités

vis-à-vis du genre par la majorité des partenaires. Il est notamment apparu qu'avec « l'évolution du contexte sécuritaire, un effet de cloisonnement social est apparu, notamment vis-à-vis de l'accès au public féminin (ARC).

« Les agents humanitaires étant majoritairement masculins, il a été très difficile voire impossible de s'adresser à ce public. Une parade a pu être trouvée concernant les activités de sensibilisation avec le recours à des femmes intermédiaires, des « mamans lumières », qui ont été chargées de diffuser les messages et les pratiques mais cet enjeu reste clé dans l'adaptation des approches afin de prendre en considération correctement les attentes et besoins »<sup>11</sup>.

Des mesures ont néanmoins été prises par le consortium ARC afin de garantir la participation des femmes au programme en utilisant une approche inclusive et sensible au genre à toutes les étapes du programme. Des actions spécifiques ont également été menées dans les régions.

« Ainsi, pour valoriser leur droit, IRC a imposé aux communautés un quota de 40 % de femmes et 20 % de jeunes dans chaque comité de ciblage des bénéficiaires du projet. Tout comité qui ne comporte pas de femmes et de jeunes n'était pas validé ». Rapport régional EIMS5 Menaka

« L'accompagnement et la prise en compte du genre ont été marqués par l'assistance destinée aux FEFA, plus particulièrement dans les piliers un, deux et trois du programme. Durant la période de soudure, les FEFA ont eu accès aux denrées alimentaires diversifiées en quantité et en qualité, ce qui leur a permis de réduire les stratégies d'adaptation négatives et d'améliorer le score de consommations alimentaires. Cette place de choix accordée aux FEFA est surtout concrétisée par la sélection des femmes à hauteur de 40 % dans les différents comités de travail. Tout comité ne comportant pas de femme n'est pas valable ». Rapport régional EIMS5 Mopti

## VI. Conclusion et recommandations

Ce projet complexe de par son volume d'activités, sa couverture géographique et son nombre de partenaires d'exécution a su obtenir des résultats quantitatifs probants. Le système global de suivi-évaluation et de coordination a permis au programme d'atteindre un niveau d'agilité intéressant et d'apporter des adaptations progressives tout au long de la mise en œuvre. Les différents piliers de l'intervention semblent avoir eu des effets positifs et complémentaires pour les populations cibles.

Le programme KEY s'est déroulé pendant une période extrêmement troublée pour les régions du Nord et du Centre dont la principale caractéristique aura été le retrait croissant de l'État de l'exercice de ses fonctions régaliennes et l'affaiblissement considérable des services sociaux.

Les consortia se sont largement substitués à l'État pour la délivrance des services relevant des champs de compétence du programme mais les conditions difficiles de mise en œuvre du programme, notamment sur le plan sécuritaire, et de sa contractualisation (liées en partie à son ampleur) expliquent l'atteinte seulement partielle de ses objectifs.

Une bonne dynamique a été enclenchée par le fait de mener certaines activités en interconsortia. Cela a été bénéfique (partage d'expérience, harmonisation des outils, gain de temps dans la mise en œuvre des activités) mais ses éléments positifs doivent être mis en balance avec l'importance du temps et des moyens que les ONG ont dû mobiliser pour faire fonctionner l'interconsortia.

Des questionnements concernant les effets d'impacts, de durabilité/pérennisation et d'appropriation des systèmes par les acteurs locaux restent en suspens. Le programme a produit une importante quantité de leçons apprises et d'apprentissages qui méritent d'être pris en compte sur d'autres interventions de même nature dans un contexte aussi complexe que le Nord et le Centre du Mali.

Dans l'immédiat, certaines recommandations fondées sur les leçons apprises du programme peuvent être formulées à l'issue de l'EIMS5 :

---

<sup>11</sup> Rapport d'enquête d'identification des besoins – processus d'apprentissage du programme KEY

- La période de mise en œuvre d'un programme de ce type doit être étalée sur au moins quatre années, voire cinq, au lieu de trois. En ce qui concerne KEY, les services de la DUE interrogés avaient conscience de la brièveté du programme mais ont indiqué que sa durée avait été dimensionnée à la mesure du volume du financement disponible. En revanche, le nouveau programme dit « d'urgence pour la stabilisation des espaces frontaliers du G5 Sahel qui a partiellement succédé à KEY » a prévu que « les propositions doivent être d'une durée identique de 48 mois afin de permettre une mise en œuvre auprès des populations sur trois années entières (au moins 3 périodes de soudure). Après revue des actions de renforcement de la résilience sur la zone sahélienne, cette durée paraît en effet un minimum pour consolider l'action et favoriser la progression des populations les plus vulnérables ».
- La durée d'intervention doit être la même pour l'ensemble des consortia, ainsi que la date de démarrage et de fin du programme pour éviter les décalages et les confusions ;
- L'élaboration d'une stratégie d'intervention spécifique à chaque pilier est nécessaire depuis la phase de conception (différencier clairement les actions d'urgence et de résilience) ;
- Le développement d'un cadre d'analyse des effets/impacts et de suivi-évaluation dès le démarrage de l'intervention et de manière collective (outil de suivi-évaluation, outil de suivi des recommandations principales, anticiper les indicateurs des résultats, évaluation intermédiaire et finale globale) ;
- La définition et mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer commune (ex. : intégration des GSAN dans les PDSEC) est nécessaire ;
- L'implication des autorités locales dès la phase de conception des projets et programmes est nécessaire par exemple grâce à un protocole de collaboration avec les collectivités bénéficiaires afin que leurs rôles et responsabilités soient clairement définis.
- Il est nécessaire de clarifier dès le départ le cadre de coopération et de coordination permettant la mutualisation des ressources humaines et un arbitrage plus efficient (montage institutionnel clair, rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes du programme) ;
- L'anticipation des ateliers « peer to peer » pour échanges d'expériences/partages des leçons apprises et l'identification des ressources mutualisées plus larges seraient utiles ;
- L'intégration des activités à travers des ONG spécialisées sur des thématiques précises n'est un facteur de réussite de l'action et d'apprentissage mutuel que si la complémentarité des ONG est réellement valorisée, ce qui n'a été que partiellement le cas compte tenu de la séparation des zones d'intervention au niveau des communes ;
- L'analyse de la généralisation des équipes mobiles sanitaires comme mode opératoire local en milieu rural ressort clairement que :

« Les équipes mobiles sanitaires sont sans aucun doute la stratégie la plus appréciée par les communautés dans la région de Menaka. Une grande partie de la population de la zone est nomade. Ces populations sont très mobiles et parcourent plusieurs kilomètres à la recherche de pâturage pour leurs animaux. Il n'existe pas assez de CSCOM dans la zone, les équipes mobiles de MDM sont le seul recours et, elles sont appréciées par les communautés. C'est une stratégie qui mérite d'être généralisée afin de permettre à l'ensemble de la population d'avoir accès à des services de santé ». Rapport régional EIMS5 Menaka

- Pour de futurs projets de ce type, il est recommandé de donner plus d'importance aux actions destinées à renforcer la résilience des systèmes de production et leur adaptation au changement climatique.
- Pour apprécier la durabilité des résultats du programme et son réel impact sur les bénéficiaires et les communautés, des travaux d'investigation complémentaires devraient être menés dans les deux années qui viennent afin de permettre une évaluation externe finale du programme.

## ANNEXES

1. Calendrier de mise en œuvre du programme KEY
2. Ligne de vie du programme KEY
3. Cadre logique interconsortia du programme KEY
4. Rapport analytique de synthèse du programme KEY – Groupe URD
5. Rapports régionaux (Mopti, Tombouctou-Taoudenit, Gao, Menaka et Kidal)

## Liste des principaux documents consultés par les évaluateurs

- Résultats Endline programme KEY-ARC-juin 2020
- Résultats Baseline-Endline programme KEY-juin 2020
- Étude capitalisation Structuration de l'aide en consortium et interconsortia-Leçons apprises du programme KEY au Mali-URD-novembre 2019
- Rapport analytique programme KEY-Jennifer Pauc- URD- décembre 2020
- Les mécanismes d'interconsortia comme modalité de gestion de programmes de résilience au Sahel-Étude de cas- ALTAI Consulting pour UE-juin 2020
- Rapports régionaux EMS5
- EIMS4-Rapport final-URD- août 2020
- Sécurité alimentaire et résilience au Mali-Leçons apprises de l'intervention ARC (Alliance pour la Résilience Communautaire) 2016 – 2020
- Rapports narratifs intermédiaires des consortia (ARC, ALBARKA, LAFIA, LVIA, PRIAN) (2019)
- Recherche évaluative/suivi de l'impact nutritionnel des interventions et de renforcement des capacités de résilience des populations et communauté vulnérables des zones d'intervention du programme KEY-IRD-CREDOS- septembre 2019
- Note de cadrage du programme PRORESA-UE-Mali- 17 décembre 2016
- Convention de financement FED-MALI PRORESA (non datée-2016)
- Note de cadrage (draft) programme d'urgence pour la stabilisation des espaces frontaliers du G5 Sahel-Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union Européenne-août 2019
- Rapport final enquête intermédiaire programme KEY (ARC, mai 2019)
- État d'avancement global du programme KEY-URD- septembre 2019
- Documents préparés par les consortia pour le Comité de pilotage de septembre 2019
- Rapport de synthèse sur les indicateurs qualitatifs nutrition KEY (URD-non daté)

Le contenu de ce rapport n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement les idées ni les opinions de l'Union Européenne.

