

AU CROISEMENT DES PRATIQUES HUMANITAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT DANS LES CRISES PROLONGÉES



LEÇONS APPRISSES DE L'INTERVENTION
« ALLIANCE POUR LA RÉSILIENCE COMMUNAUTAIRE » (ARC)
AU MALI 2016-2020



GROUPE URD

URGENCE-RÉHABILITATION-DÉVELOPPEMENT

Cette étude de capitalisation a été facilitée par le Groupe URD. 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.

AUTEURS

Ce document a été écrit par **Michael Carrier**, référent qualité pour le Groupe URD et **Moussa Sacko**, consultant externe, avec l'aide d'**Aliou Maiga**, consultant externe, pour la collecte de données. Les parties thématiques ont été co-écrites avec les personnes ressources ARC suivantes :

- **Juvénaïl Mukezangango**, chef de projet sécurité alimentaire / résilience (HI) pour les sujets « Modèle de progression en contexte instable » et « Mise en œuvre en contexte instable » ;
- **Gérard Philippe Ilboudo**, référent technique (HI) pour le sujet sur « Modèle de progression en contexte instable » ;
- **Bilal Banna**, chargé d'inclusion ARC (HI) pour le sujet « Inclusion » ;
- **Harouna Moussa Ibrahim**, référent Suivi et Évaluation ARC (SI) pour le sujet « Mesure des effets » ;
- **Tarik Belkhodja**, coordinateur du Consortium ARC (HI) pour le sujet « Fonctionnement en consortium ».

REMERCIEMENTS

L'équipe de capitalisation remercie vivement l'ensemble des personnes impliquées lors des entretiens pour leurs contributions. Nous souhaitons remercier tout particulièrement les personnes mentionnées ci-dessus qui ont accepté de contribuer en tant que co-auteurs aux leçons apprises thématiques, ainsi que Lucie Dos Santos Poinot (HI), Cécile Deboutoh (HI), Chloé Taïbi Charpentier (HI), Mar Pozuello Castillo (HI), Angela Kohama (HI), Alexandre Goutchkoff (HI), Hervé Bernard (HI), et Wandey Ag Ahmed (Groupe URD) pour leur support et leurs conseils au cours de cette mission.

AVERTISSEMENTS

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'équipe de capitalisation et ne reflètent pas nécessairement celles des partenaires du consortium ARC ou de la Délégation de l'Union Européenne.

Ce rapport est un document de capitalisation et non d'évaluation. Il ne propose pas d'opinion extérieure et objective d'une situation, mais essaie plutôt de souligner les avis, opinions et recommandations issus de l'expérience des différentes parties prenantes de l'intervention ARC au Mali.

Ce rapport ne cherche pas à identifier l'ensemble des bonnes pratiques et des leçons apprises d'un modèle de progression (Graduation model) en contexte instable. Il se focalise sur les expériences de l'intervention ARC qui croise pratiques humanitaires et de développement dans une crise malienne qui s'inscrit dans la durée. Cette intervention s'articule autour de 6 thématiques prioritaires par les équipes ARC : Modèle de progression en contexte instable, Mesure d'effets, Fonctionnement en consortium, Mise en œuvre en contexte instable, Inclusion et Synergies externes.

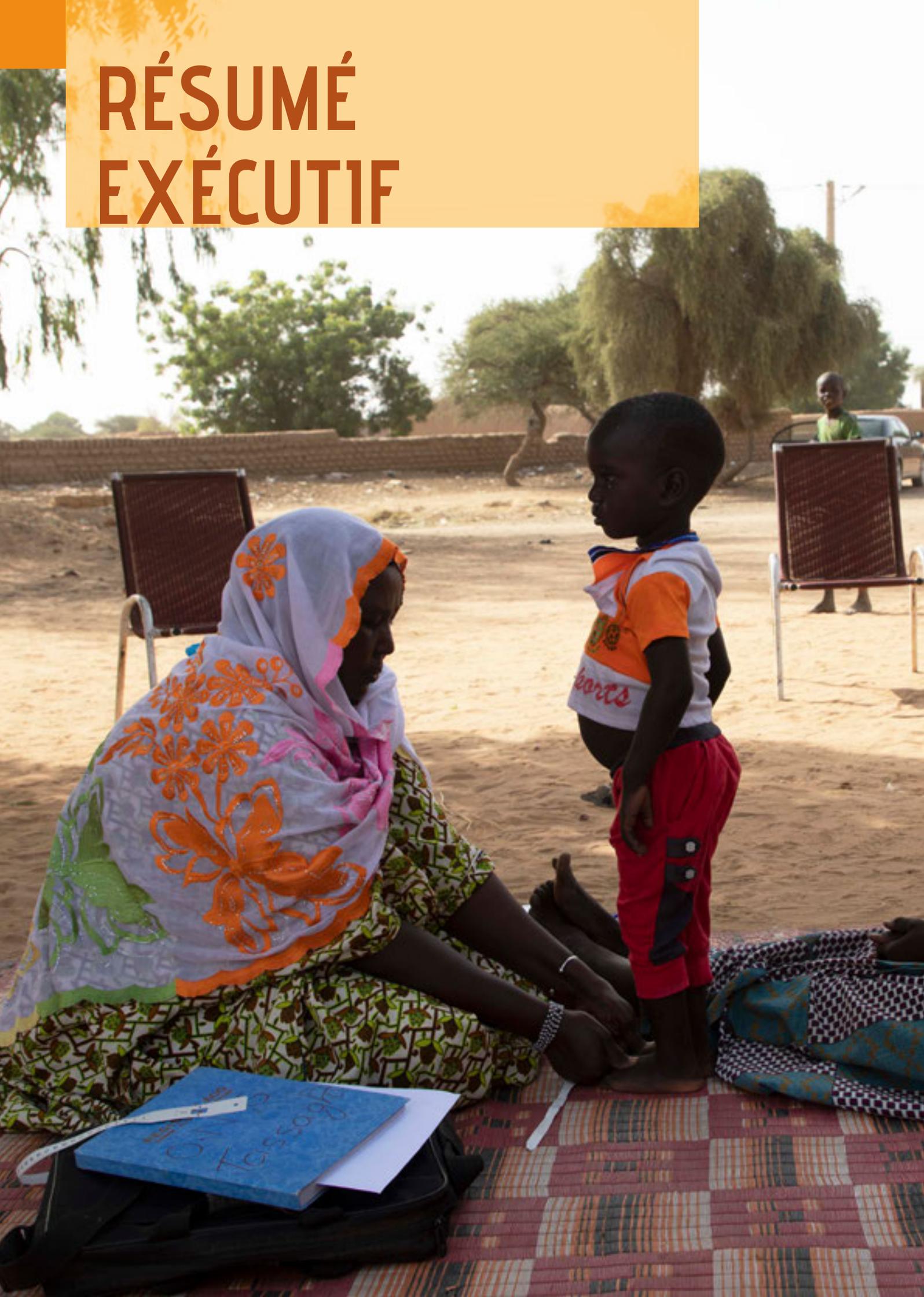
Conception graphique: Caroll Richon

Crédits photographiques: @ Alliance pour la résilience Communautaire (ARC)

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	4
INTRODUCTION	8
COMPRENDRE	10
Enjeux	11
Crises complexes et durables	11
Les solidarités à l'épreuve des crises	12
Intervention ARC.....	13
Périmètre.....	13
Approche	14
Capitalisation	14
Personnes ressources	14
Limites	15
IDENTIFIER.....	16
Changements.....	17
Modèle de progression en contexte instable	17
Mesure d'effets.....	21
Gestion	23
Intervention en consortium.....	23
Mise en œuvre en contexte instable.....	24
Acteurs	27
Inclusion.....	27
Synergies externes	28
METTRE EN ŒUVRE	32
Construire.....	33
Situation	33
Stratégie	34
Mesure	34
Organisation	35
Agir	35
Opérationnalisation	35
Ajustement	36
Implications	37
Gestion	37
ANNEXES.....	38
Acronymes.....	39
Personnes ressource	40
Bibliographie	42

RÉSUMÉ EXÉCUTIF



L'installation des crises dans la durée pose de nouveaux défis aux acteurs de l'humanitaire et du développement. Alors que les actions de développement ont de plus en plus de difficultés à être mises en œuvre dans des contextes d'instabilité et d'insécurité, les actions d'urgence répondent à certains besoins, comme l'assistance immédiate pour sauver des vies, mais se retrouvent souvent inadaptées face à des crises complexes et durables.¹

Ce document de capitalisation vise à **aider toutes les interventions de solidarité en situation de crise complexe et durable** en identifiant les bonnes pratiques, les défis et les recommandations de l'intervention ARC (Alliance pour la Résilience Communautaire), mise en œuvre au Mali de 2016 à 2020. Il a été développé de juin à septembre 2020 à partir des avis, opinions et recommandations de plus de 40 personnes ressources, incluant des représentants de personnes bénéficiaires, d'autorités locales et de bailleurs, ainsi que des représentants des partenaires ARC en charge de la mise en œuvre, de la coordination et du support de l'intervention. Il s'adresse à toute personne ou organisation qui cherche à répondre à la question suivante:

Quels sont les facteurs de réussite et d'échec à prendre en compte pour associer en situation de crise complexe et durable des actions de court terme qui soulagent et des actions de long terme qui construisent ?

Partie 1 / COMPRENDRE / Quels sont les enjeux ? Qu'est-ce que l'intervention ARC ?

Face à la multiplication des crises dans le monde, à leur allongement et leur caractère plus complexe, les besoins des populations n'ont cessé de croître. En 2020, environ 1 personne sur 45 devrait avoir besoin d'une assistance

humanitaire, soit le ratio le plus élevé depuis des décennies. Or, cette situation exceptionnelle risque se détériorer encore tant qu'une meilleure réponse ne sera pas apportée aux causes profondes de ces crises politiques, climatiques et économiques qui se prolongent de plus en plus². La bande sahélienne représente ainsi un exemple flagrant de cette évolution des crises au cours de la dernière décennie. Dans cette zone, la poursuite de l'instabilité et des conflits ainsi que les périls climatiques rendent en effet la situation critique pour un grand nombre de ménages et les éloignent toujours plus des services sociaux de base³.

L'initiative ARC est née fin 2016 à la suite du projet de Cadre Commun des Filets Sociaux (2014–2016)⁴ avec la volonté commune des 7 partenaires de mettre en œuvre un **programme pluriannuel et multisectoriel axé sur la résilience communautaire au Mali**. Financé principalement entre 2016 et 2020 par le Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union européenne et Food for Peace/USAID, ce consortium de 7 ONG internationales (ACTED, Action Contre la Faim, Conseil Danois pour les Réfugiés, Humanité et inclusion, International Rescue Committee, Norwegian Refugee Council et Solidarité International) a impliqué plus de 10 350 ménages sur quatorze communes des régions de Gao, Ménaka, Tombouctou et Mopti, soit 72 450 individus, dont 38 978 femmes et 33 472 hommes du 15/12/2016 au 15/07/2020 pour un budget total de 40 millions d'euros. L'intervention ARC a essayé d'associer des réponses d'urgence à une vision à plus long terme sur le renforcement durable ou résilient des moyens d'existence des populations en organisant sa stratégie d'intervention au croisement de deux approches:

- Le cadre commun d'intervention dans les régions du Nord Mali - défini par la DUE et le bureau ECHO - qui s'articule autour des piliers stratégiques de l'Alliance Globale pour la Résilience (AGIR) au Mali;
- Le Modèle de Progression (Graduation Model) qui se compose de 5 éléments (le ciblage, le soutien à la consommation, l'épargne, la formation et l'accompagnement régulier et le transfert d'actifs) mis en œuvre de manière progressive et complémentaire pour renforcer la capacité des ménages ciblés à subvenir à leurs besoins.

1 - HEM 2018 - Gestion et programmation adaptatives: la perspective humanitaire - Alice Olbrecht

2 - OCHA, Aperçu de la situation humanitaire mondiale - 2020

3 - <https://www.oxfamfrance.org/financement-du-developpement/au-sahel-le-defi-de-construire-un-avenir-pour-toutes-et-tous/>

4 - Le Cadre Commun sur les Filets Sociaux Saisonniers (CCFS) au Nord Mali a été mis en œuvre par 5 ONG internationales (ACF, DRC, HI, OXFAM et Solidarités Internationales) et financé par le service d'Aide humanitaire et de Protection civile de la Commission européenne (ECHO). Son objectif principal était de poser les bases de la résilience pour plus de 40 000 ménages des Régions de Gao et Tombouctou à travers la mise en place de filets sociaux basés sur des transferts monétaires et non monétaires.

Partie 2 / IDENTIFIER / Quelles sont les bonnes pratiques ? Quels sont les facteurs de succès (ou d'échec) pour une intervention de solidarité en situation de crise complexe et durable ?

Changement

Si la capacité de mettre en œuvre une intervention multi-domaines et étalée dans le temps a été soulignée par l'ensemble des parties prenantes comme une plus-value majeure, la mise en œuvre d'un modèle de progression en contexte instable peut représenter un défi majeur. Les bonnes pratiques ci-dessous peuvent faciliter sa mise en œuvre dans ce type de contexte :

- Se donner le temps et les moyens de **comprendre et suivre ce contexte**, et notamment les causes de l'instabilité, les stratégies de réponse des ménages, leurs influences sur les activités prévues et les facteurs déclencheurs ou inhibiteurs de la graduation ;
- Accepter que **le modèle de progression soit continuellement à adapter** ;
- **Clarifier le périmètre d'intervention** : projet d'urgence ou de développement ? Quelle durée ? Quelle zone pour quel taux de couverture ?
- Reconnaître **l'accompagnement** comme un élément stratégique d'un modèle de progression.

La vulnérabilité, la pauvreté et la résilience sont des concepts multisectoriels complexes et donc difficiles à mesurer. Aujourd'hui, de nombreuses discussions et réflexions sont menées mais, même si le Cadre de Moyens d'Existence Durable (Sustainable Livelihood Framework en anglais) développé par DFID s'en approche, il n'existe pas d'outil ou de méthodologie universels pour mesurer les effets d'une intervention en situation de crise complexe et durable qui associe des activités de court terme qui soulagent et des activités de long terme qui construisent. Dans tous les cas, tout cadre d'analyse et de méthodologie doit être :

- Adapté pour prendre en compte les spécificités du contexte et de chaque groupe de populations cibles ;
- Au service de la finalité de l'intervention définie en amont à partir d'une question centrale : quel changement sur les groupes de populations cibles souhaitons-nous voir à la fin de l'intervention ? ;
- Conscient de ses limites. L'objectif résilience de l'intervention ARC au niveau des ménages est une vraie

gageure au Mali pour diverses raisons : manque de visibilité sur les profils de vulnérabilité, difficulté d'un suivi « personnalisé » au fil du temps, mais aussi absence de complémentarité entre programmes d'appui conjoncturels et permanents pour une grande partie du pays.

Gestion

Intervenir en consortium peut être une manière pertinente de proposer une réponse multi-domaines en mutualisant un éventail plus large de ressources et de compétences. Cela peut en effet permettre une réponse plus approfondie aux besoins des populations cibles si les membres du consortium sont complémentaires et si le temps passé pour sa gestion ne se fait pas au détriment de la finalité de l'action.⁵

Mettre en œuvre une intervention multi-domaines et pluriannuelle dans un contexte instable représente un véritable défi. Pour éviter que cette complexité ne devienne chaotique et incontrôlable, les personnes et les organisations en charge de la mise en œuvre doivent pouvoir être « agiles », c'est-à-dire à s'adapter aux changements et répondre efficacement aux incertitudes⁶. Cela signifie pouvoir répondre aux questions suivantes :

- Savoir-faire - Comment chercher constamment à s'améliorer, favoriser une mise en œuvre flexible des interventions et minimiser les obstacles aux modifications ?
- Savoir coopérer - Comment assurer une participation suffisante des parties prenantes, agir en interdépendance avec les autres actions en cours et faciliter les prises de décision aux différents niveaux d'une organisation ?
- Savoir-être - Comment encourager un « savoir-être » agile, renforcer l'humain dans les processus et favoriser la flexibilité au sein des membres d'une organisation ?

Acteurs

L'inclusion représente un élément clé de la résilience des communautés. Toute intervention doit pouvoir faciliter : 1. La reconnaissance de la diversité (chaque individu est différent de l'autre, a sa façon de parler, ses propres compétences : les différences doivent être respectées et considérées comme une ressource) ; 2. La prise en compte de tous sans cibler uniquement les exclus (les actions ne doivent pas se limiter aux seules personnes stigmatisées ou ayant des besoins spécifiques comme les personnes handicapées) ; 3. L'offre d'un accès égal aux services ou la prise de certaines dispositions à l'intention de certaines catégories de personnes, sans les exclure.

Associer des interventions à court et moyen termes

5 - Rapport capitalisation consortium KEY - Groupe URD

6 - HEM 2018 - Gestion et programmation adaptatives : la perspective humanitaire - Alice Olbrecht



en situation de crise complexe et durable ne peut se faire sans une implication forte de toutes les parties prenantes. Les communautés, les autorités, les opérateurs et les bailleurs peuvent (et doivent) contribuer à répondre au double enjeu de réponse immédiate et de résilience face à l'installation des crises dans la durée.

Partie 3 / METTRE EN ŒUVRE / Quelles sont les actions clés à intégrer pour réussir une intervention de solidarité en situation de crise complexe et durable ?

Phase 1 - CONSTRUIRE Poser les bases d'une intervention pertinente et réaliste - Identification, conception, lancement

♣ Questions clés

- Quel est le contexte? Quels sont les facteurs déclencheurs ou inhibiteurs des effets attendus de l'intervention?
- Quel modèle d'intervention pour associer les réponses d'urgence à une vision à plus long terme sur le renforcement

durable ou résilient des moyens d'existence des populations?

- Comment mesurer l'évolution de la vulnérabilité, de la pauvreté et de la résilience? Comment mesurer les effets d'une intervention en situation de crise complexe et durable qui associe des activités à court terme qui soulagent et des activités à long terme qui construisent?
- Quelle organisation pour mettre en œuvre la stratégie d'intervention? Quelle coopération entre les partenaires de mise en œuvre? Quelle marge de manœuvre au départ de l'action?

Phase 2 - AGIR Mise en œuvre, suivi & clôture

♣ Questions clés

- Comment mettre en œuvre la stratégie en situation de crise complexe et durable?
- Comment s'adapter aux changements et répondre efficacement aux incertitudes du contexte? Comment éviter que qu'une intervention complexe ne devienne chaotique et incontrôlable?
- Comment les parties prenantes d'une intervention peuvent contribuer à répondre au double enjeu de réponse immédiate et de résilience face à l'installation des crises dans la durée?
- Comment dépasser les enjeux de gestion entre partenaires de mise en œuvre?

INTRODUCTION



INTRODUCTION

Pourquoi lire ce document ? À qui s'adresse-t-il ?

L'installation des crises dans la durée pose de nouveaux défis aux acteurs de l'humanitaire et du développement. Alors que les actions de développement ont de plus en plus de difficultés à être mises en œuvre dans des contextes d'instabilité et d'insécurité, les actions d'urgence répondent à certains besoins, comme l'assistance immédiate pour sauver des vies, mais se retrouvent souvent inadaptées face à des crises complexes et durables.⁷ Aujourd'hui, de nombreuses réflexions sont menées pour arriver à associer en situation de crise complexe et durable des actions de court terme qui soulagent et de long terme qui construisent. De plus en plus d'acteurs des solidarités essaient d'intervenir dans un contexte de crise prolongée sur un programme pluriannuels visant à renforcer la résilience. Parmi ces différentes initiatives, l'intervention ARC (Alliance pour la Résilience Communautaire), mise en œuvre au Mali de 2016 à 2020, représente une expérience à grande échelle de réponse concrète à l'installation des crises dans la durée.

Ce document de capitalisation vise à aider toutes les interventions de solidarité en situation de crise complexe et durable en identifiant les bonnes pratiques, les défis et les recommandations de l'intervention ARC. Il s'adresse à toute personne ou organisation qui cherche à répondre à la question suivante :

Quels sont les facteurs de réussite et d'échec à prendre en compte pour associer en situation de crise complexe et durable des actions de court terme qui soulagent et des actions de long terme qui construisent ?

Il est destiné en priorité aux personnes et aux organisations qui mettent en œuvre ou financent des actions de solidarité en situation complexe et/ou imprévisible. Il s'adresse en particulier aux représentants :

- « Terrain » en charge de la mise en œuvre des activités : chef(fe)s de projets et/ou des superviseurs d'activités intervenant dans des zones complexes et/ou instables ;
- « Pays » en charge du management, du suivi et/ou du financement des interventions : représentant(e) bailleur, chef(fe) de mission, coordinateur/trice, point focal consortium, etc. ;
- « Siège » en charge du management à distance, du suivi et/ou du support des interventions : représentant(e) bailleur, responsable de desk géographique, référent suivi & évaluation, etc.

Comment ce document a-t-il été développé ?

Partant du principe que les acteurs ont la capacité (nécessité) d'apprendre/de réfléchir sur leur action, voire qu'ils sont les seuls à pouvoir le faire, ce document de capitalisation repose avant tout sur les expériences subjectives de personnes impliquées à différents niveaux et de différentes manières au cours de l'intervention ARC, notamment de personnes bénéficiaires, de représentants des autorités maliennes, de représentants bailleurs, de membres des équipes « pays » et « terrain ». Au total, plus de 40 personnes ont contribué à ce rapport en acceptant de prendre du recul et de dépersonnaliser les difficultés éventuelles pour apprendre et partager leurs leçons apprises.⁸

Comment utiliser ce document ?

Ce document de capitalisation est structuré en 3 parties :

1. COMPRENDRE – Quels sont les enjeux ? Qu'est-ce que l'intervention ARC ? Comment cette capitalisation a-t-elle été facilitée ?

Cette partie s'adresse aux personnes qui souhaitent comprendre les enjeux, les objectifs et les personnes impliquées au cours de l'intervention ARC et de la mission de capitalisation.

2. IDENTIFIER – Quelles sont les bonnes pratiques ? Quels sont les facteurs de succès (ou d'échec) pour une intervention de solidarité en situation de crise complexe et durable ?

Cette partie s'adresse aux personnes qui souhaitent identifier les bonnes pratiques et les défis d'une intervention de réduction des vulnérabilités et de la pauvreté en contexte instable.

3. METTRE EN ŒUVRE – Quelles sont les actions clés à intégrer pour réussir une intervention de solidarité en situation de crise complexe et durable ?

Cette partie s'adresse aux personnes qui souhaitent mettre en œuvre une intervention dans ce type de contexte.

Deux autres livrables viennent compléter ce document de capitalisation :

- Un compte rendu des leçons apprises ARC pour les parties prenantes au Mali ;
- Une synthèse interactive des leçons apprises.

7 - HEM 2018 - Gestion et programmation adaptatives : la perspective humanitaire – Alice Olbrecht

8 - Voir annexe – Personnes ressources

COMPRENDRE



QUELS SONT LES ENJEUX ? QU'EST-CE QUE L'INTERVENTION ARC ? COMMENT CETTE CAPITALISATION A-T-ELLE ÉTÉ FACILITÉE ?

Enjeux

Crises complexes et durables

Face à la multiplication des crises, à leur allongement et leur caractère plus complexe, les besoins des populations n'ont cessé de croître dans le monde.

Des crises politiques, climatiques et plus longues

Les impacts du nombre croissant de conflits, du changement climatique, des épidémies et des chocs économiques exacerbent les crises humanitaires et rendent les réponses plus complexes. En 2020, environ 1 personne sur 45 dans le monde devrait avoir besoin d'une assistance humanitaire, soit le ratio le plus élevé depuis des décennies. Cette situation risque de se détériorer encore tant qu'une meilleure réponse ne sera pas apportée aux causes profondes de ces crises politiques, climatiques et économiques qui se prolongent de plus en plus.⁹

« Si les conflits armés inter-étatiques sont devenus moins fréquents depuis la fin de la guerre froide, les affrontements armés ont pris des formes nouvelles : les conflits locaux ou infra-étatiques ont fortement progressé, dans un contexte de fragmentation des sociétés qui accroît les tensions politiques et socioéconomiques ».¹⁰ Selon l'Institut de Heidelberg pour la recherche sur les conflits internationaux, le nombre de conflits très violents a récemment

augmenté : au début de l'année 2019, on comptait ainsi 41 conflits très violents actifs, soit 36 de plus qu'au début de l'année précédente.¹¹ Ces conflits touchent avant tout les civils en causant une faim généralisée, des déplacements, des décès et des destructions dans le monde entier. Ils impactent aussi l'accès aux soins et à une assistance de millions de personnes avec une augmentation des agressions de travailleurs de la santé et humanitaires au cours des dernières années.¹²

« La fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles sont sans précédent dans l'histoire contemporaine, notamment du fait des évolutions climatiques. La vulnérabilité aux pandémies augmente du fait de la circulation croissante des populations, de l'explosion démographique, de la concentration urbaine et du changement climatique. Si, jusqu'au début des années 1990, moins de 300 catastrophes par an étaient observées dans le monde, on en comptabilise plus de 500 chaque année depuis le début des années 2000. Au total, 124 millions de personnes ont été touchées par une catastrophe naturelle en 2012 ; en 2016, ce chiffre est passé à 204 millions ».¹³

Afghanistan, République démocratique du Congo, Syrie, Yémen... et maintenant le Sahel. Au cours de la dernière décennie, les crises humanitaires ont augmenté en nombre mais aussi en durée. Depuis 2015, les appels pour les crises d'une durée de cinq ans ou plus représentent 80 % du financement reçu et demandé, contre environ 30 % en 2015.¹⁴ « Se créent de véritables "trappes humanitaires", où les acteurs de l'urgence sont présents durant des années, dans la gestion d'un court terme qui s'éternise. Elles risquent de devenir des "crises oubliées", délaissées par les financements internationaux, alors que les besoins demeurent inchangés ».¹⁵

Sahel

La bande sahélienne représente un exemple flagrant de cette évolution des crises au cours de la dernière décennie. Au Sahel, la poursuite de l'instabilité et des conflits ainsi que les périls climatiques rendent la situation critique pour un grand nombre de ménages et les éloignent toujours plus des services sociaux de base¹⁶ :

Les tendances actuelles et futures donnent à suggérer que, sans action politique, économique et de développement prenant en compte les causes profondes des besoins humanitaires en Afrique sub-saharienne, les organisations humanitaires continueront à répondre à l'escalade des besoins dans les décennies à venir.

OCHA - Rapport humanitaire mondial - 2020

9 - OCHA, Aperçu de la situation humanitaire mondiale - 2020

10 - <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2018-2022/>

11 - OCHA, Aperçu de la situation humanitaire mondiale - 2020

12 - OCHA, Aperçu de la situation humanitaire mondiale - 2020

13 - <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2018-2022/>

14 - Global Humanitarian Overview 2019

15 - <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2018-2022/>

16 - <https://www.oxfamfrance.org/financement-du-developpement/au-sahel-le-defi-de-construire-un-avenir-pour-toutes-et-tous/>

- **Une crise alimentaire** - Cette dernière décennie, le Sahel a connu la plus forte augmentation de la faim dans le monde. Le nombre de personnes sous-alimentées a augmenté de 13,1 millions en 11 ans, selon le dernier rapport des Nations unies sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde.
- **Une crise climatique** - Le Sahel est aussi l'une des régions les plus vulnérables aux impacts des changements climatiques. Selon l'indice GAIN, les pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest se classent parmi les 20 % des pays les plus vulnérables au monde, le Niger étant considéré comme le pays le plus vulnérable du monde aux changements climatiques et le Tchad le troisième. Les changements climatiques sont déjà à l'œuvre au Sahel, devenu plus sec et plus chaud. La température y a augmenté plus vite que la moyenne mondiale, et les précipitations moyennes ont diminué dans tous les pays de la zone.
- **Une crise sécuritaire** - Au cours de la dernière décennie, l'héritage de situations politiques fragiles et d'une faible gouvernance s'est traduit par des conflits violents dans le bassin du lac Tchad puis au Mali. Les revendications locales de la population du nord du pays se sont intensifiées parallèlement à l'émergence de groupes armés radicalisés. Les conflits se sont étendus sur des frontières instables dans plusieurs pays et menacent aujourd'hui de s'étendre encore plus largement dans la région.

Les solidarités à l'épreuve des crises

En 2016, le Sommet humanitaire mondial a insisté sur le besoin de « nouvelles méthodes de travail » qui permettent aux « acteurs de l'aide humanitaire et du développement de travailler ensemble pour des "résultats collectifs" qui réduisent les besoins, les risques et la vulnérabilité¹⁷ ».

LRRD - Complémentarité entre les phases d'urgence, de réhabilitation et de développement

Le concept de « triple nexus » a remplacé la notion de « liens urgence, réhabilitation et développement » (LRRD en anglais – Linking Relief, Rehabilitation and Development) dans le secteur de l'aide internationale. En situation de crise complexe et durable, il ne s'agit plus d'assurer la continuité mais plutôt la complémentarité entre des actions d'urgence, de réhabilitation et de développement qui sont mises en œuvre simultanément. Si cette notion de « nexus » reprend les mêmes idées de renforcement de la pertinence de l'aide en fonction du contexte d'intervention, elle se différencie notamment du concept LRRD précédent par l'insertion du lien avec la « paix » et par la

Le Sahel en chiffres

5 500 km Le Sahel traverse l'Afrique d'ouest en est. C'est une zone de transition entre le domaine saharien au nord et les savanes soudaniennes au sud, plus arrosées.

3 millions de km², 10 pays traversés, de l'embouchure du fleuve Sénégal au Cap-Vert. La notion de Sahel est souvent réduite aux cinq pays principaux du Sahel central (Tchad, Niger, Mali, Burkina Faso, Mauritanie).

84 millions C'est le nombre d'habitants qui peuplaient en 2019 ce Sahel central – dont la moitié a moins de 15 ans. La population devrait augmenter jusqu'à 196 millions en 2050 si les taux de natalité actuels se maintiennent.

4 000 C'est le nombre Sahéliens morts en 2019, au Mali, au Niger et au Burkina Faso, selon l'ONU, à la suite des violences djihadistes, mêlées à des conflits intercommunautaires.

5 millions C'est le nombre d'habitants de la zone centrale menacés, cette année, de grave insécurité alimentaire pendant la période de soudure, celle juste avant les premières récoltes, selon une étude du Programme alimentaire mondial du mois d'avril.

Source - https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/23/le-tchad-apporte-sa-pierre-a-la-grande-muraille-verte-avec-ses-acacias_6043932_3212.html

volonté de modifier les structures et les méthodes de travail du secteur de l'aide afin de produire des interventions plus cohérentes et plus concertées (Oxfam, 2019). Dans des pays comme le Mali qui tentent de sortir d'une spirale de crises complexes, certaines de nature purement sociale, économique et climatique, d'autres liées à des dynamiques politiques et sécuritaires, la coordination des réponses simultanées d'urgence, de réhabilitation et de développement est ainsi devenue un enjeu crucial, tant pour les populations que pour les institutions nationales, la communauté internationale et les Partenaires Techniques et Financiers.

Localisation et partenariats entre acteurs internationaux et acteurs nationaux

Il n'existe pas de définition unique de la notion de « localisation ». Les signataires du *Grand Bargain*¹⁸ se sont engagés

¹⁷ - OCHA, 2017b

¹⁸ - Le « Grand Bargain », lancé lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire en mai 2016, est un accord unique entre les plus grands donateurs et agences humanitaires qui se sont engagés à améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'action humanitaire.

à « rendre l'action humanitaire (...) aussi locale que possible et aussi internationale que nécessaire » tout en continuant à reconnaître le rôle vital des acteurs internationaux, en particulier dans les situations de conflit armé. D'autres acteurs ont développé leurs propres définitions et objectifs de localisation. Ainsi, les acteurs du Pacifique (gouvernement, sociétés nationales et ONG locales et nationales) ont par exemple développé leur propre définition de la localisation comme « processus de reconnaissance, de respect et de renforcement de l'indépendance, du leadership et de la prise de décision par les acteurs nationaux de l'action humanitaire, afin de mieux répondre aux besoins des populations touchées¹⁹ ». Cette notion de « localisation » implique une manière différente de travailler en renforçant les capacités locales et en permettant aux acteurs locaux de gérer leur propre réponse.²⁰

Moyens d'existence durables

« Les concepts de moyens d'existence et de leur durabilité ou résilience²¹ ont aujourd'hui pris beaucoup d'importance dans l'action humanitaire avec la pertinence de la multi-sectorialité apportée par les activités appuyant les moyens d'existence dans les programmes souvent sectoriels ».²²

Le programme ARC au Mali a lui aussi essayé de répondre aux enjeux de moyens d'existence à partir du « modèle de progression » (« Ultra Poor graduation model » en anglais) de l'ONG BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee). Ce modèle, généralement utilisé dans des contextes stables, a été conçu et testé dès 2002 dans le but de « repousser



les frontières de la réduction de la pauvreté: cibler les ultra-pauvres ». Il se compose de 5 éléments principaux mis en œuvre de manière séquentielle et progressive: le ciblage, le soutien à la consommation, l'épargne, la formation et l'accompagnement régulier et le transfert d'actifs. Ce modèle est une méthodologie de réduction de la pauvreté par la programmation dans le temps d'interventions de protection sociale, d'appui aux moyens de subsistance et des services financiers créant des parcours de sortie de l'extrême pauvreté.²³ Généralement mis en œuvre en contexte stable, le modèle de progression a déjà été testé par la Banque mondiale dans des environnements plus imprévisibles (ex. Haïti) et par le UNHCR dans des camps de réfugiés.²⁴

Intervention ARC

Périmètre

ARC est née fin 2016 à la suite du projet de Cadre Commun des Filets Sociaux (2014–2016) avec la volonté commune des 7 partenaires de mettre en œuvre un projet qui va au-delà d'une réponse d'urgence.

Financée principalement entre 2016 et 2020 par le Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union européenne et Food for Peace/USAID, l'intervention ARC a eu pour objectif général d'« accroître la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables dans les régions du nord Mali (Gao, Tombouctou et Ménaka) ».

19 - IFRC Policy Brief - Localization - what it means and how to achieve it

20 - The challenges of localised humanitarian aid in armed conflict – MSF – Ed Shekenberg

21 - SI – Note interne Moyens d'existence durables – <http://www.fao.org/3/a-j5129f.pdf> « Dans la sphère humanitaire et du développement, la résilience est comprise comme la capacité des individus, ménages, communautés, villes, institutions, systèmes et sociétés à prévenir, résister, absorber, s'adapter, répondre et rebondir de manière efficace et positive face aux effets potentiellement négatifs d'un aléa, tout en préservant un niveau acceptable de fonctionnement et sans compromettre sur le long terme les ressources de la communauté »

22 - SI – Note interne Moyens d'existence durables – <http://www.fao.org/3/a-j5129f.pdf>

23 - Document de projet ARC révisé pour la Délégation de l'Union Européenne.

24 - Pour plus d'informations sur l'utilisation de ce modèle de progression (« Graduation model ») dans des interventions de Solidarités International – voir les adaptations de la Banque Mondiale et du UNHCR sur des contextes différents sur le site suivant: <https://alleviate-poverty.org/>

Un consortium de 7 ONG internationales (ACTED, Action Contre la Faim, Conseil Danois pour les Réfugiés, Humanité et Inclusion, International Rescue Committee, Norwegian Refugee Council et Solidarité International), dont HI est le chef de file, a été créé pour mettre en œuvre cette intervention dans quatorze communes des régions de Gao, Ménaka, Tombouctou et Mopti (Zones en orange sur la carte ci-contre), qui - selon le Cadre des Priorités Résilience Pays de l'Alliance Globale pour la Résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest (AGIR) - étaient classées parmi les 6 % des communes les plus vulnérables du Mali. L'intervention a impliqué plus de 10 350 ménages sur cette zone, soit 72 450 individus, dont 38 978 femmes et 33 472 hommes. Elle a été mise en œuvre du 15/12/2016 au 15/07/2020 pour un budget total de 40 millions d'euros (UE: 15,5 M; USAID: 21,1 M; Autres: 4,4 M).

Approche

Programme KEY

L'intervention ARC a fait partie du programme KEY (« se tenir debout » en langue locale) financé par le Fonds Fiduciaire d'Urgence et le PRORESA de l'Union européenne, programme qui regroupait 4 autres consortia. Son objectif était de renforcer la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables au Mali, en suivant les piliers établis dans le cadre de l'Alliance Globale pour l'Initiative Régionale (AGIR) au Sahel et en Afrique de l'Ouest qui se veut une transition entre l'urgence et le développement. À la demande de l'Union européenne, les 5 consortia de ce programme

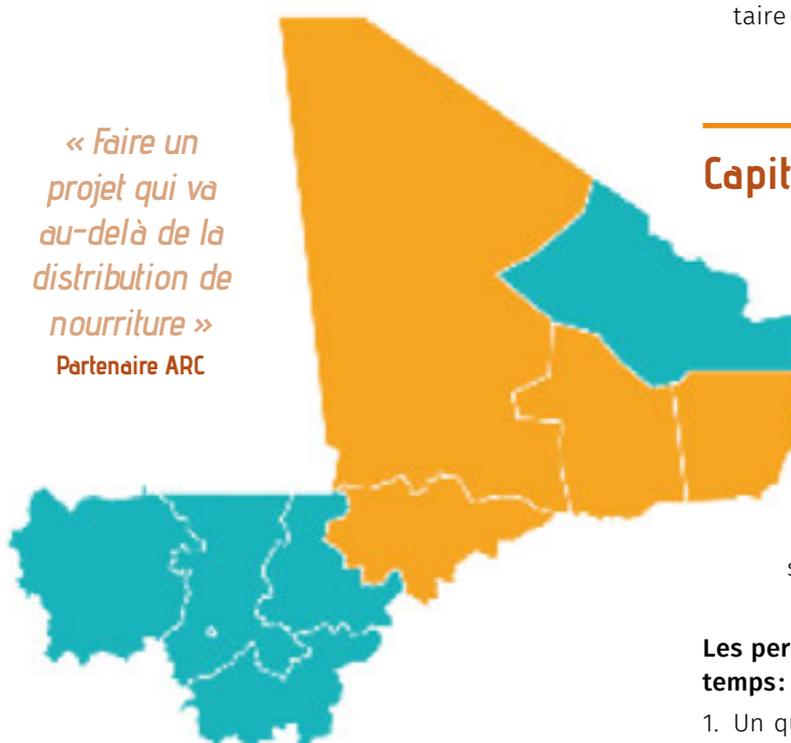
(dont ARC) ont eu les mêmes objectifs spécifiques et les mêmes résultats attendus:

Objectifs spécifiques:

- 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;
- 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.

Quatre résultats (R) correspondant aux piliers établis dans le cadre de l'Alliance Globale pour l'Initiative Régionale (AGIR):

- R.1.: Les moyens d'existence des populations vulnérables sont sécurisés par la mise en place d'un socle de protection sociale et un accès amélioré aux services de santé;
- R.2. La nutrition des ménages est renforcée à travers un meilleur suivi nutritionnel et un soutien aux activités de prévention de la sous-nutrition dans les zones d'intervention;
- R.3. La productivité agricole et alimentaire, les revenus et l'accès aux aliments des ménages et des communautés les plus vulnérables sont renforcés par la mise en œuvre de mesures d'appui;
- R.4. La gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle est renforcée.



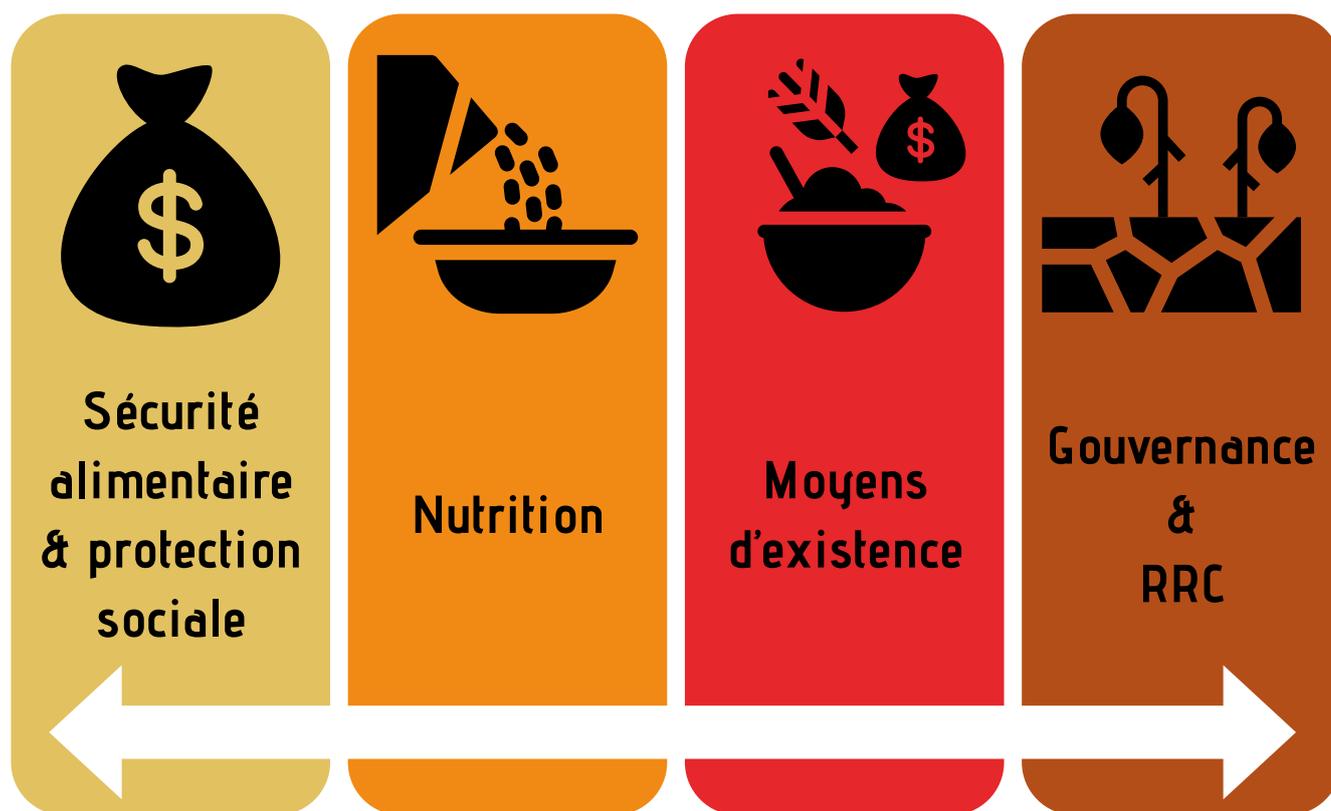
Capitalisation

Personnes ressources

Ce document synthétise les résultats d'un questionnaire en ligne et d'entretiens individuels qui ont mobilisé plus de 40 personnes ressources, incluant des représentants de personnes bénéficiaires, d'autorités locales, de bailleurs et des représentants des partenaires ARC en charge de la mise en œuvre, de la coordination et du support de l'intervention.

Les personnes ressources ont été impliquées en trois temps:

1. Un questionnaire en ligne a été envoyé à toutes les équipes ARC pour que chacun puisse exprimer ses



Différents volets d'intervention de ARC (schéma extrait du dépliant de présentation du programme).

avis et recommandations sur l'intervention. En parallèle, des entretiens ciblés ont été prioritaires avec les équipes terrain, les autorités et services techniques locaux, les relais communautaires et les personnes bénéficiaires.

2. D'autres entretiens ont été organisés avec les personnes « historiques » de l'intervention ARC – celles qui ont été impliquées sur une longue période – et des personnes externes (bailleurs, responsables de clusters...).
3. Des groupes de travail avec des personnes ressources ont été ensuite proposés pour chaque sujet clés d'apprentissage. Les personnes impliquées dans ces groupes ont pu échanger entre elles sur une plateforme en ligne, réagir aux premiers résultats de la phase de collecte, et proposer des compléments et/ou corrections aux leçons identifiées. Les personnes les plus impliquées ont participé à la rédaction de leçons thématiques et sont reconnues comme auteurs pour ces parties du rapport.

L'ensemble des échanges ont été facilités par une équipe de trois consultants. Un consultant « local » capable de collecter des informations auprès des acteurs de terrain (personnes bénéficiaires, autorités, etc.). Un consultant « national » capable d'échanger avec les acteurs « pays » à Bamako et de proposer un regard interne sur l'analyse et la formalisation de ces leçons.

Un consultant « international » du Groupe URD capable d'échanger avec les acteurs « pays » et « sièges », et de proposer un regard externe sur l'analyse et la formalisation de ces leçons.

Limites

Le démarrage de cette mission de capitalisation a été décalé à plusieurs reprises et s'est par conséquent finalisé à la fin de l'intervention ARC quand certaines personnes ressources étaient déjà impliquées sur d'autres actions ou n'étaient plus disponibles.

La crise sanitaire « COVID-19 » a limité la qualité d'implication des personnes ressources, la quasi-totalité de la collecte d'information étant réalisée à distance, et rendu impossible la mise en place des ateliers de capitalisation en présentiel.

L'équipe en charge de cette mission de capitalisation n'a pas d'expertise spécifique sur l'un des sujets clés d'apprentissage : le « modèle de progression » ou *graduation model* en anglais.

Cette étude se focalise uniquement sur l'expérience de l'intervention ARC alors que d'autres expériences similaires ont été mises en œuvre au Sahel, comme le projet RESA au Burkina Faso.

IDENTIFIER



QUELLES SONT LES BONNES PRATIQUES ? QUELS SONT LES FACTEURS DE SUCCÈS (OU D'ÉCHEC) POUR UNE INTERVENTION DE SOLIDARITÉ EN SITUATION DE CRISE COMPLEXE ET DURABLE ?

Les points ci-dessous ont été identifiés à partir des expériences de l'intervention ARC au Mali de 2016 à 2020. Ils soulignent les bonnes pratiques et les facteurs de succès (ou d'échec) d'une intervention en situation de crise complexe et durable qui associe des actions de court terme qui soulagent et de long terme qui construisent. Ces points sont organisés autour des 6 sujets clés d'apprentissage priorités par les équipes ARC :

Changements	Gestion	Acteurs
1. Modèle de progression en contexte instable	3. Intervention en consortium	5. Inclusion
2. Mesure d'effets	4. Mise en œuvre en contexte instable	6. Synergies externes

Changements

Modèle de progression en contexte instable²⁵

Face à l'installation des crises dans la durée, mais aussi face au croisement des pratiques humanitaires et de développement dans les contextes de fragilité, tous les acteurs de la solidarité cherchent à trouver un modèle d'intervention capable d'associer les réponses d'urgence à une vision à plus long terme sur le renforcement durable ou résilient des moyens d'existence des populations. L'intervention ARC a essayé de répondre à ce besoin en organisant sa stratégie d'intervention au croisement de deux approches :

- Le cadre commun d'intervention dans les régions du nord du Mali, défini par la DUE et le bureau ECHO, qui s'articule autour des piliers stratégiques de l'Alliance Globale pour la Résilience (AGIR) au Mali ;
- Le Modèle de Progression (Graduation Model) qui se compose de 5 éléments (le ciblage, le soutien à la consommation, l'épargne, la formation et l'accompagnement régulier et le transfert d'actifs) mis en œuvre de manière progressive et complémentaire pour renforcer la capacité des ménages ciblés à subvenir à leurs besoins.

Quel a été le « modèle de progression » ARC au Mali ?

L'intervention ARC s'est organisée autour des piliers stratégiques de l'Alliance Globale pour la Résilience (AGIR) combinant des mesures de protection sociale (Pilier 1), un accès favorisé aux services sociaux de base (Piliers 1 et 2) et des mesures de soutien aux activités économiques individuelles et communautaires via notamment une augmentation du capital productif et humain (Pilier 3). De manière concrète, l'intervention ARC au Mali repose sur l'approche dite « modèle de progression » à travers les interventions successives suivantes :

1. Dans un premier temps, l'appui des ménages très pauvres en filets sociaux via les transferts monétaires (distributions en espèces ou en coupons alimentaires) pour stabiliser leurs besoins de base (soutien aux besoins de consommation) : 120 000 FCFA a été octroyé chaque année à chaque ménage pendant 3 ans ;
2. Dans un deuxième temps, l'appui de ces ménages très pauvres pour le développement d'activités économiques après couverture des besoins de base : appui à l'acquisition des biens productifs à travers des subventions de 60 000 FCFA à chaque ménage pour lancer ou redynamiser une activité économique (activités génératrices de revenus) et des intrants aux ménages très pauvres pour relancer leurs activités agropastorales ;
3. Parallèlement à cela, des formations ont été dispensées au profit des ménages très pauvres dans le but de les aider à conduire efficacement leurs activités économiques, notamment agropastorales, AGR, etc.
4. Des mécanismes de crédits communautaires (associations villageoises d'épargne et de crédit) ont été mis en place et adaptés au contexte des zones d'intervention au profit des ménages très pauvres (bénéficiaires et non bénéficiaires des transferts monétaires).

En complément, l'intervention ARC a également mis en œuvre des transferts monétaires d'urgence pour répondre notamment à la soudure, et a essayé de mettre en place un pilier de renforcement de la gouvernance locale et nationale.

²⁵ - Cette sous-partie a été co-écrite avec le chef de projet ARC pour HI - Juvénal MUKEZANGANGO et le référent technique HI Mali Gérard-Philippe ILDOUBO.



Les piliers du modèle de progression ont-ils été pertinents en contexte instable ?

La stratégie mise en œuvre par l'intervention ARC a été pertinente. La capacité de mettre en œuvre une intervention multi-domaines et étalée dans le temps a été soulignée par l'ensemble des parties prenantes interrogées comme une plus-value majeure.

Les deux approches se sont complétées: les 4 piliers ont couvert les éléments clés de la résilience en sécurité alimentaire et nutritionnelle alors que le modèle de progression a permis de souligner l'importance de l'accompagnement et de mesurer la progression des personnes ciblées à condition que des outils de suivi adéquats soient mis en place. Ces deux approches ont

- Plus d'économie en renforçant le rôle des tontines et les activités économiques: « *Le ménage est un acteur économique, il ne faut pas en faire un assisté* »;
- Renforcer l'activité de support juridique auprès des communes – acte de naissance, acte foncier, etc.;
- Renforcer la gestion des catastrophes naturelles;
- Inclure un volet en gestion de conflits;
- Faciliter l'accès à plus d'éducation – formelle ou informelle –, en particulier pour les enfants et adolescents.

Comment alléger le modèle de progression en contexte instable ?

Le contexte sahélien de l'intervention ARC, caractérisé par de grands chocs climatiques (sécheresse, inondations, désertification) aggravés par les problèmes de gouvernance et d'insécurité, n'était pas compatible avec certains éléments du modèle de progression. Les marchés en contexte de conflits ne peuvent pas fonctionner correctement: des problèmes d'écoulement des produits issus des AGR peuvent donc survenir et remettre en cause la pérennité des revenus. Alors que l'épargne est une composante centrale du succès du modèle de progression, les ménages en situation de conflits peuvent avoir des difficultés à épargner (par absence d'institutions financières notamment). Certains types de production peuvent aussi être impactés suite à des vols/pillages ou à des déplacements fréquents des ménages des zones d'insécurité vers les zones plus calmes, entraînant des abandons des champs, des actifs, etc. L'accompagnement peut aussi être brutalement arrêté, comme par exemple HI qui a connu d'importantes difficultés d'accès lors de la dernière année d'intervention dans la zone de Tintadeni et a perdu une partie des efforts investis en nutrition. Le modèle de progression exige

« L'assistance holistique en faveur des bénéficiaires » Partenaire ARC Terrain

permis de proposer une réponse globale pour répondre aux besoins multiples de personnes ciblées sur plusieurs années. La principale difficulté a été liée au pilier portant sur la gouvernance qui, en contexte instable, devrait être moins dominant au niveau institutionnel et se focaliser davantage sur la gouvernance au niveau communautaire.

Les différentes parties prenantes de l'intervention ARC ont mentionné les piliers ci-dessous qui auraient pu renforcer les effets de l'intervention (s'ils avaient été mis en œuvre par ARC ou d'autres parties prenantes):

- Plus de soutien en développement local sur l'exemple des Communes de convergences au Niger;

du temps (au moins 18 à 36 mois) et un contexte stable pour atteindre l'objectif et avoir des impacts plus significatifs. Dans les contextes complexes et instables suite aux conflits répétitifs, la mise en œuvre d'un modèle de progression relève d'un défi majeur mais les éléments clés ci-dessous peuvent faciliter sa mise en œuvre.

Pour pouvoir adapter au mieux un modèle de progression en contexte instable, il est important de pouvoir se donner le temps et les moyens de **comprendre et suivre ce contexte**, et notamment les causes de l'instabilité, les stratégies de réponse des ménages, leurs influences sur les activités prévues et les facteurs déclencheurs ou inhibiteurs de la graduation. Pour cela, il est important de pouvoir croiser différentes perspectives, notamment opérationnelle, technique et sécuritaire. Des moyens conséquents doivent également être prévus pour réaliser des diagnostics et des études. Au cours de l'intervention ARC par exemple, comme cela n'avait pas été prévu dans le document de projet, il n'y a pas eu d'études de filières économiques: « *on s'est ancré dans la production sans se poser la question de l'intégration des populations dans les filières* » (ARC Pays). Une meilleure connaissance du contexte peut aussi permettre d'identifier les zones les plus réalistes pour mettre en œuvre un modèle de progression. L'expérience ARC a démontré que ce modèle a été plus ou moins pertinent selon le niveau sécuritaire des différentes zones d'intervention.

En contexte instable, Il faut pouvoir accepter que **le modèle de progression est continuellement à adapter**. Alors que l'approche classique d'un modèle de progression repose sur la mise en œuvre successive et selon un calendrier soigneusement défini des différentes composantes, les interventions en contexte instable feront face à des défis sécuritaires qui vont souvent perturber les calendriers initiaux. Selon la démarche de modèle de progression, et en plus des activités continues d'accompagnement social et de référencement aux services de base (santé, éducation, appui légal, etc.), le ciblage vient en premier, puis le soutien à la consommation, l'épargne, la formation et le transfert d'actifs productifs. Les activités ont un enchaînement lié, de telle sorte qu'une activité donnée doit être entamée avant que l'autre activité ne soit déclenchée. En contexte instable, toute décision de changement doit être consciente de son impact sur cet enchaînement logique: est-ce toujours un « modèle de progression » après le changement proposé? Certaines mesures peuvent également être mises en œuvre pour adapter ces activités. Selon les équipes ARC, les éléments suivants pourraient être considérés en contexte instable:

- L'étape de ciblage peut être raccourcie au maximum, quitte à l'affiner progressivement, et il est possible d'utiliser en partie les bases de données existantes comme celles du registre social unifié au Mali.

- Un taux de flexibilité sur le nombre de bénéficiaires peut être négocié avec l'ajout d'un plan de contingence dans le document de projet.
- La durée de l'appui aux personnes bénéficiaires peut aussi être réduite ou fondée sur plusieurs cycles pour limiter l'impact de la rupture en cas de crise. Il peut également être intéressant de coupler le soutien à la consommation et le transfert des actifs pour permettre aux ménages extrêmement pauvres d'avoir le temps de conduire les AGR avant l'arrivée d'une crise.
- Ce qui pourrait être fait dans le modèle de progression pour atténuer les tensions entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires, c'est de renforcer l'importance des projets communautaires intégrant l'ensemble des communautés d'une zone d'intervention. De manière plus globale, le modèle de progression met relativement plus l'accent sur l'appui individuel et moins sur les éléments collectifs. Au Mali, cela a eu pour conséquence de créer un phénomène de redistribution informel au sein des communautés. Selon le contexte d'intervention, Il peut être intéressant d'avoir une étude socio-anthropologique qui questionne l'approche individuelle et essaie d'identifier d'autres types d'intervention plus communautaires comme des réserves alimentaires.



Selon l'approche classique du modèle de progression, les montants des transferts monétaires doivent diminuer (les montants doivent être dégressifs) au moment où les activités économiques (AGR) commencent à rapporter des bénéfices pour qu'à terme, ce sont les bénéfices des activités économiques (AGR) qui permettent de répondre aux besoins des ménages. Dans le cas de l'intervention ARC, cette réduction progressive du montant n'a pas été appliquée et les transferts monétaires ont même été prolongés une troisième année (contre deux prévues initialement). Cette modification peut s'expliquer par le contexte de crise mais peut-être aussi par une confusion entre des transferts monétaires d'urgence - de réponse aux besoins immédiats liés à la soudure par exemple - et ceux à moyen terme liés aux « filets sociaux » pour augmenter le niveau de résilience des ménages ciblés. Une solution pourrait être de bien séparer les deux types de transfert (court terme et moyen terme) tout en gardant une provision pour compenser les impacts éventuels du contexte sur les activités économiques des ménages ciblés.

Bien préparer la mise en œuvre d'un modèle de progression passe par une **clarification du périmètre d'intervention**.

Projet d'urgence ou de développement ?

Le fait d'intervenir dans un contexte instable et de devoir faire face à des besoins multiples et changeants peut apporter de la confusion pour les équipes. L'une des difficultés majeures de l'intervention ARC a été d'avoir intégré dans le même projet de l'urgence, de la résilience et de la gouvernance. Dans un modèle de progression « on ne doit pas tout faire » (ARC Pays). Il faut pouvoir enlever le doute aux équipes en mentionnant clairement qu'une « intervention de progression est une intervention de développement » (HI). Cela n'empêche pas de répondre à des besoins d'urgence ou de gouvernance mais en ne mélangeant pas les stratégies d'intervention dans le cadre de piliers ou de projets différents.

Quelle durée ? Renforcer la résilience de populations en 3 ans est très ambitieux: est-il possible d'étendre la durée d'intervention ? Quelle est la probabilité de réplique d'une deuxième phase dans la même zone ?

Quelle zone pour quel taux de couverture ?

Il faut éviter un **effet de dispersion** qui ne permettrait pas d'obtenir un taux de couverture suffisant des personnes très pauvres et qui créerait alors des tensions avec les non-bénéficiaires. Il faut aussi être conscient des enjeux politiques qui peuvent avoir tendance à renforcer cette dispersion. « *Localement, cet effet de dispersion de l'assistance est aussi exercé par les autorités locales (maires)*

*et les leaders communautaires, qui encouragent la couverture de « tous les villages » sur une zone. L'aide ainsi dispersée permettrait de mitiger de potentielles tensions intercommunautaires dans certaines zones. Néanmoins, plus l'aide est dispersée (taux de couverture faible), plus la pression sociale pour redistribuer (voire détourner) une partie de l'aide augmente, ce qui remet en question le principe d'une priorisation humanitaire en excluant les plus vulnérables de l'assistance, voire en augmentant les tensions au sein des communautés ».*²⁶

L'**accompagnement** représente un élément stratégique d'un modèle de progression et, même si ce n'est pas forcément reconnu par toutes les parties prenantes (notamment les acteurs plus « humanitaires »), les moyens alloués doivent être importants: « *ce modèle coûte de l'argent* » (HI). Les ressources humaines, notamment les agents de terrain, et les stratégies de mise en œuvre (ex. relais communautaires) doivent pouvoir assurer un accompagnement et un suivi qualitatif.

Dans le cadre de l'intervention ARC, une initiative pilote d'accompagnement social personnalisé (ASP) en appui aux moyens d'existence a été menée par HI. Cette approche vise à améliorer les conditions de vie des plus défavorisés en améliorant leur insertion sociale: accroître la participation sociale et leur autonomisation. Dans un modèle de progression très « économique », l'ASP peut représenter une plus-value sociale importante pour ce type d'intervention. Comme au Burkina Faso, il serait intéressant de tester un mélange entre l'approche « Trickle-up »²⁷ très financière et l'approche ASP plus sociale.

Quelles initiatives « spécifiques » peuvent représenter une plus-value pour un modèle de progression en contexte instable ?

Les activités transversales de l'intervention ARC peuvent avoir une réelle plus-value pour un modèle de progression en contexte instable.

L'initiative pilote IRC d'**associations villageoises d'épargne et de crédit (AVEC)** est une approche pertinente pour améliorer l'épargne des bénéficiaires, qui est une des composantes principales du modèle de progression. Avec des opportunités de crédit formel (institution financière ou de microfinance) souvent absentes dans les zones d'intervention, cette initiative a permis de renforcer les capacités d'épargne des populations locales d'une manière générale et particulièrement les bénéficiaires du projet ARC. Cette épargne peut permettre aux ménages très pauvres d'avoir des ressources financières en réserve et de pouvoir ainsi mieux faire face aux chocs.

« Un projet de graduation n'est pas un projet de réponse à la soudure »

ARC Terrain

26 - Rapport TM - Groupe URD

27 - Pour plus d'information - <https://trickleup.org>

La **sécurisation et la prévention des conflits liés au foncier via l'approche ICLA** de NRC est une base fondamentale pour la durabilité/viabilité des moyens d'existence/activités économiques. La formalisation de la propriété foncière contribue à la sécurisation des investissements et des actifs transférés par le projet pour lancer/renforcer les activités économiques (agropastorales, AGR, etc.).

La majorité des ménages très pauvres du projet ARC mènent des activités économiques dans le domaine agropastoral (production végétale et production animale) et sont donc très vulnérables aux catastrophes naturelles (sécheresse et inondations). Grâce aux mesures de préparation et de protection face aux catastrophes naturelles (sécheresse, inondations, etc.), l'approche **réduction des risques de catastrophes (DDR)** a pu permettre aux ménages très pauvres ciblés de réduire les effets négatifs des chocs en cas de sécheresse, inondations, etc. En améliorant leurs productions agropastorales grâce à l'approche DDR, les ménages très pauvres améliorent leur sécurité alimentaire et nutritionnelle et, par conséquent, contribue à stabiliser leurs besoins de base (surtout alimentaire) en renforçant le dispositif modèle de progression.

Mesure d'effets²⁸

La vulnérabilité, la pauvreté et la résilience sont des concepts multisectoriels complexes et donc compliqués à mesurer. Aujourd'hui, de nombreuses discussions et réflexions sont menées mais il n'existe pas d'outil ou de méthodologie universels pour mesurer les effets d'une intervention en situation de crise complexe et durable qui associe des activités de court terme qui soulagent et des activités de long terme qui construisent.

Information & finalités – Quelles sont les informations nécessaires à l'identification des effets ?

Identifier les informations nécessaires pour mesurer les effets d'une intervention multisectorielle est un **engagement collectif qui prend du temps**. Dans l'intervention ARC, le cadre de mesure des effets a été développé au démarrage de l'action par le référent suivi & évaluation sans soutien spécifique ni regards extérieurs... et il a dû être revu à mi-parcours pour pouvoir réellement mesurer les effets attendus.

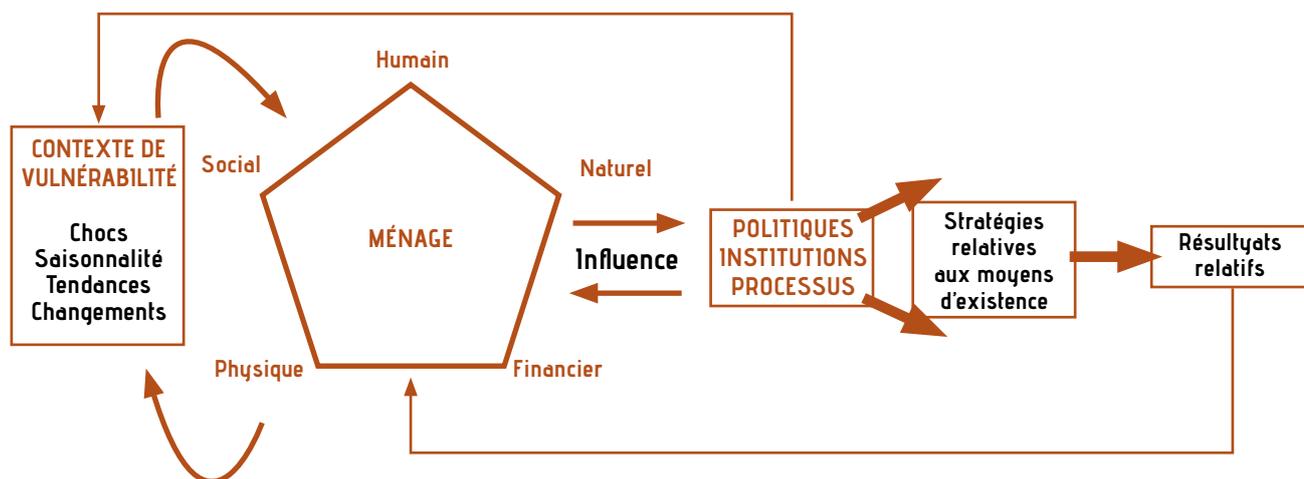
De nombreuses questions doivent faire l'objet d'une réponse collective pour assurer une adhésion forte des parties prenantes: à quel niveau de mesure: ménage ou communauté? Indicateurs proxy ou composite? Quels indicateurs de contexte, de résultats et d'effets? Ceux-ci seront principalement mesurés sur la base d'une comparaison entre la *baseline* et la *endline*, car mesurer l'évolution des effets attendus et leur niveau de résilience demande du temps.²⁹

« On ne peut pas dire que l'on a fait de la graduation si l'on n'est pas capable de mesurer la graduation »

ARC Terrain

Selon le type d'intervention, il s'agit de créer un **cadre d'analyse** qui puisse suivre d'un côté la réduction immédiate de certaines vulnérabilités et la « progression » de ménages en dehors de l'extrême pauvreté et, de l'autre, leur « résilience » pour ne pas « retomber dedans » aussitôt. Un seul cadre à ce jour permet une vision quasi-complète de ces enjeux: le Cadre de Moyens d'Existence Durable (Sustainable Livelihood Framework en anglais) développé par DFID. « *Ce Cadre détermine la résilience en fonction de cinq capitaux (humain, social, physique, financier et naturel), afin de mesurer les actifs dont disposent les individus, les risques auxquels ils font face, les institutions et les organisations par le biais*

28 - Cette sous-partie a été co-écrite avec le Référent Suivi et Évaluation ARC (SI) - Harouna MOUSSA IBRAHIM
29 - Note interne SI - Moyens d'existence



desquelles ils s'organisent ainsi que les stratégies qu'ils mettent en place pour améliorer leurs conditions de vie.³⁰ Un moyen d'existence est jugé durable quand il est capable de supporter les tensions et les chocs ainsi que de s'en remettre, sans porter préjudice ni à ses capacités, ni à ses actifs, ni à la base des ressources naturelles existantes » (Intermón Oxfam, 2008). D'autres cadres d'analyse peuvent remplacer ou compléter ce modèle selon le type d'intervention, notamment l'« indice de progression » qui est l'outil de mesure des effets du modèle de progression ou le cadre HEA qui est souvent utilisé lors du ciblage.

Dans tous les cas, tout cadre d'analyse et de méthodologie doit être :

- Adapté pour prendre en compte les spécificités du contexte et de chaque groupe de populations cibles;
- Au service de la finalité de l'intervention définie en amont à partir de questions essentielles, notamment: quel changement sur les groupes de populations cibles souhaitons nous voir à la fin de l'intervention?;
- Conscient de ses limites. Dans le cadre de l'intervention ARC, « l'objectif résilience au niveau des ménages est une vraie gageure au Mali, pour diverses raisons: manque de visibilité sur les profils de vulnérabilité, difficulté d'un suivi « individualisé » au fil du temps, absence de complémentarité entre programmes d'appui conjoncturels et permanents pour une grande partie du pays ».³¹

Collecte et analyse de données - Comment collecter et analyser des données fiables et pertinentes ?

En contexte instable, le premier enjeu de collecte et d'analyse est lié à la situation sécuritaire en général, et notamment aux déplacements de population. « Ces circonstances peuvent compromettre à la fois la disponibilité et la véracité des informations recueillies. La pression sociale, source de redistribution voire de détournement des ressources de l'assistance, peut également s'exercer sur le personnel des ONG. Cela amène des situations où les résultats des PDM peuvent être biaisés par les enquêteurs eux-mêmes ».³² Selon la situation, la question de l'utilisation de « third party

« On n'a pas su prendre le recul nécessaire »
ARC Pays

monitoring » (organisation tierce de suivi) est de plus en plus utilisée dans les contextes d'accès difficile.

Les mécanismes de suivi ont tendance à prioriser les données quantitatives au détriment du qualitatif. Ainsi, l'intervention ARC n'a pas réussi à aller au-delà des outils classiques (PDM, évaluations) pour développer des informations plus qualitatives et valoriser l'importance de l'accompagnement dans ce type d'intervention. Une approche socio-anthropologique peut apporter une plus-value par rapport aux données qualitatives qui peuvent avoir un impact sur les ménages et leurs activités: « La complexité de la structure sociale et des comportements nécessite d'avoir un regard holistique envers les communautés ciblées, sachant que la prise en compte des aspects socio-anthropologiques sont aussi importants que les critères « techniques » de la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour l'obtention de résultats significatifs sur le long terme ».³³

Deux étapes présentent notamment des enjeux spécifiques de collecte et d'analyse de données :

- L'étape de ciblage représente une étape clé de la collecte et de l'analyse mais, selon le taux de couverture de l'intervention, il peut être difficile d'effectuer une priorisation dans un milieu où tout le monde est vulnérable à des degrés plus ou moins différents. L'intervention ARC s'est ainsi retrouvée à prioriser « les plus pauvres et les plus vulnérables parmi les pauvres ».
- Dans certains contextes comme au Mali, des mécanismes communautaires de redistribution des biens fournis par une intervention peuvent être mis en place sans que ce soit réellement mesuré. Or, selon plusieurs acteurs opérant au Mali, la ponction effectuée par les chefs communautaires (par exemple au nord du pays) se situe entre 0 et 50 % des montants distribués, et il est très difficile pour les ONG de distinguer ce qui relève du détournement et du mécanisme endogène de redistribution sociale sans être prises à partie et accusées de partialité³⁴.

Utilisation - Comment utiliser les informations ?

L'essentiel des investissements est souvent réalisé lors de la collecte des données alors qu'une attention importante doit aussi être consacrée au partage et à l'utilisation des informations obtenues. Dans le cadre

30 - Suárez Sánchez. I(Dir), Mesure de la graduation des ménages dans le cadre du projet de réponse à l'urgence alimentaire et nutritionnelle au Niger, Période de l'étude : 2013-2015, p. 7 - https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/pdf/tdr_etude_mesure_graduation_niger_vf.pdf

31 - Leon, V, Étude sur les modalités opérationnelles des transferts monétaires (2017-19), Groupe URD, 2019 - <https://www.urd.org/fr/publication/etude-sur-les-modalites-operationnelles-des-transferts-monetaires-2017-19-2020>

32 - Rapport EIMS 3 LES DIFFICULTES DU TRAVAIL DE SUIVI ET D'EVALUATION

33 - Suárez Sánchez. I(Dir), Mesure de la graduation des ménages dans le cadre du projet de réponse à l'urgence alimentaire et nutritionnelle au Niger, Période de l'étude : 2013-2015, mesure: Concevoir des interventions tenant compte des aspects socio-anthropologiques - https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/pdf/tdr_etude_mesure_graduation_niger_vf.pdf

34 - L'EIMS 2 (mai - juillet 2019), Appui stratégique du Groupe URD au programme KEY / Leon, V, Étude sur les modalités opérationnelles des transferts monétaires (2017-19), Groupe URD, 2019 - <https://www.urd.org/fr/publication/etude-sur-les-modalites-operationnelles-des-transferts-monetaires-2017-19-2020/>

de l'intervention ARC, les informations ont été compilées au niveau de la coordination pays **sans qu'un retour ait été toujours fait aux équipes de terrain**. L'utilisation de ces informations n'a jamais donné lieu à une **remise en cause de l'intervention ARC**.

Gestion

Intervention en consortium³⁵

Intervenir en consortium peut être une manière pertinente de proposer une réponse multi-domaines en mutualisant un éventail plus large de ressources et de compétences. Il peut permettre une réponse plus approfondie aux besoins des populations cibles si les membres du consortium sont complémentaires et si le temps passé pour sa gestion ne se fait pas au détriment de la finalité de l'action.³⁶

Une intervention commune ?

Beaucoup de montages en consortium sont réalisés en réponse à un appel d'offres et n'ont donc pas le temps de développer une **vision commune et détaillée de l'intervention**. Construire cette vision, à travers une approche orientée changement ou tout autre support, peut inciter tous les membres d'un consortium à avancer ensemble dans la même direction. Ce support doit pouvoir servir à expliquer à tout membre du consortium, et à tout nouvel arrivant, la stratégie de l'intervention et le rôle éventuel du modèle de progression.

Les enjeux de gestion de consortium ne doivent pas empêcher les partenaires d'organiser des espaces d'échange et de coopération pour d'autres sujets que la gestion au jour le jour.

Des partenaires complémentaires ?

Une analyse objective des partenaires potentiels doit permettre de **réduire leur nombre et de favoriser la coopération entre structures complémentaires**. Dans l'intervention ARC, « il a (ainsi) manqué un poids lourd du développement » (ARC Pays).

Afin de limiter les surprises et d'identifier les points forts de chaque organisation partenaire, il peut être utile d'effectuer une **analyse des capacités organisationnelles mutuelles** au début de l'action. Il s'agit ici de confirmer les expertises de chacun et le rôle de chaque partenaire.

Quelle structuration ?

Gérer un consortium nécessite des ressources spécifiques dédiées. La présence d'une unité de coordination

spécialisée peut jouer un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs et de la valeur potentielle d'une intervention en consortium.

Prenant exemple sur l'outil « protocole de gestion » de l'intervention ARC, les rapports entre organisations membres d'un consortium peuvent être clarifiés / formalisés par une convention qui fixe et prévoit notamment: la durée du partenariat; les rôles et les responsabilités; une solidarité entre membres; les règles de représentation du consortium à l'égard d'autres parties prenantes; les modalités de prise de décision et le cas de défaillance d'une organisation membre.

Quelles modalités de gestion ?

Il est important de clarifier les règles de gestion financière sur les éléments qui peuvent être sources de tension. Le niveau et le type de flexibilité des lignes budgétaires, la répartition des frais administratifs, la codification analytique, les coûts unitaires harmonisés, les modalités de suivi budgétaires, les modalités d'avances, les espaces de pilotage, etc., doivent ainsi être clarifiés pour une gestion commune sereine et responsable.

Harmoniser tous les outils d'intervention et alléger les procédures aux niveaux des ONG membres du consortium.



35 - Rapport capitalisation consortium KEY – Groupe URD – Définition - Pour l'aide humanitaire et la coopération au développement, un consortium représente une modalité de coopération en partenariat. (...)Un consortium se différencie cependant des autres modalités de partenariat par une échelle souvent plus importante des objectifs et des moyens mis à disposition, ainsi que par la création d'une entité commune mais sans existence juridique organisée autour des organisations partenaires

36 - Rapport capitalisation consortium KEY – Groupe URD

Les **ressources humaines mutualisées** ont une redevabilité multiple: vis-à-vis des populations pour répondre aux besoins et attentes, vis-à-vis de leur organisation pour répondre aux enjeux internes de fonctionnement, vis-à-vis du consortium par rapport à la mission qui leur a été confiée et vis-à-vis du bailleur par rapport au pourcentage de temps planifié et réalisé pour cette fonction (100 % de couverture = 100 % de temps dédié au consortium).

OUTILS

Autoévaluation pratiques consortium Groupe URD

Ce fichier Excel permet de réaliser une autoévaluation des pratiques d'un consortium.

<https://www.urd.org/fr/publication/structuration-de-laide-en-consortium-rapport-et-outil-2019/>

Protocole de gestion ARC

Ce document peut servir d'exemple pour poser un cadre de gouvernance interne d'un consortium.

<https://www.urd.org/fr/publication/structuration-de-laide-en-consortium-rapport-et-outil-2019/>

Mise en œuvre en contexte instable³⁷

Mettre en œuvre une intervention multi-domaines et pluriannuelle dans un contexte instable représente un véritable défi. Pour éviter que cette complexité ne devienne chaotique et incontrôlable, les personnes et les organisations en charge de la mise en œuvre doivent pouvoir être « agiles », c'est-à-dire à s'adapter aux changements et répondre efficacement aux incertitudes.³⁸

Savoir-faire - Comment chercher constamment à s'améliorer, favoriser une mise en œuvre flexible des interventions et minimiser les obstacles aux modifications ?

Intervenir en contexte instable implique de pouvoir constamment questionner et ajuster les activités mises en œuvre. Les **transferts monétaires** représentent un exemple clé de ces enjeux de mise en œuvre. Les transferts monétaires sont en effet de plus en plus utilisés pour atteindre les personnes bénéficiaires dans des zones d'accès difficile et, si cette modalité d'intervention est souvent pertinente, elle soulève de nombreuses questions, notamment dans le cadre d'une intervention multidomaine et pluriannuelle en contexte instable.

Une **gestion de risques** doit absolument être mise en place en situation complexe et aboutir à une stratégie d'anticipation pour les événements qui peuvent être identifiés en amont, mais aussi une stratégie d'adaptation en renforçant les capacités de réactions aux « surprises » qui ne peuvent pas être anticipées. Ces stratégies doivent être adaptées de manière globale mais aussi pour chaque axe d'intervention car certaines activités seront plus sensibles que d'autres à mettre en œuvre d'un point de vue sécuritaire. Au cours de l'intervention ARC, certains groupes armés ont été hostiles aux activités liées à l'éducation et à la santé maternelle infantile. Des menaces ont ainsi pu être proférées contre les populations pour décourager les femmes et les enfants à se faire vacciner. Dans le cadre des transferts monétaires, le recours à des prestataires privés peut interférer sur l'équilibre des pouvoirs locaux et avoir un impact potentiel sur les dynamiques de conflits en opposition avec le principe « Ne pas nuire » sans que cela soit facilement mesurable.

L'impact des transferts monétaires (et de toute autre activité en contexte instable) dépend avant tout de **l'analyse préalable de contexte** qui peut être menée pour conforter les stratégies et les modalités d'intervention. Cette analyse ne se réalise pas uniquement sur le « comment » mais aussi sur le « pourquoi », c'est-à-dire sur la pertinence de cette modalité d'intervention par rapport à une autre. Les équipes doivent en effet pouvoir accepter le fait que



37 - Cette sous-partie a été co-écrite avec le chef de projet ARC pour HI - Juvénal MUKEZANGANGO

38 - HEM 2018 - Gestion et programmation adaptatives: la perspective humanitaire - Alice Olbrecht

« tout n'est pas monétisable » en matière de relèvement et d'appui productif (ARC Pays). Les phases de diagnostic communautaire au démarrage d'une intervention doivent pouvoir permettre aux opérateurs de définir des activités

« Aucune possibilité de changer de bénéficiaires durant toute la période mise en œuvre du projet. Les communautés n'arrivent pas à comprendre cette approche si bien qu'elles accusent à tort les agents de ne pas vouloir accompagner les autres »

ARC Terrain

pro-résilience auprès des communautés, et de privilégier par exemple des transferts monétaires ou des distributions de semences, d'engrais, de petit cheptel, ou encore l'appui à des projets communautaires (réhabilitation de périmètres irrigués ou maraîchers)³⁹. Si besoin, comme il n'est pas possible de tout savoir dans une situation complexe, une intervention en contexte instable peut aussi apprendre par tâtonnements, en testant des approches et en les adaptant rapidement.⁴⁰

Accompagner des personnes bénéficiaires sur le moyen terme représente un facteur essentiel de changement mais, dans un contexte instable, cela ne peut pas se faire sans conserver une **capacité d'ajustement sur le nombre et le type de bénéficiaires** en fonction des situations de crise. Il s'agit de pouvoir conserver la capacité de mener de front des activités de long terme avec les mêmes personnes bénéficiaires et des activités de court terme avec les personnes les plus impactées par la situation de crise à un instant T. Cette flexibilité se négocie avec le bailleur en amont de l'intervention pour pré-identifier les possibilités de flexibilité des procédures financières et de *reporting* face aux fréquentes évolutions du contexte (niveau maximal de flexibilité entre les lignes budgétaires; ajout d'activités ou de zones d'intervention; etc.).

« Une envie de rendre les transferts monétaires conditionnels: documentation, implication forte dans les activités du pilier 3, un montant alloué en fonction des projets proposés sur construction d'un plan d'affaires et non un montant unique, des filets sociaux distribués uniquement la première année, à réévaluer la deuxième année au cas par cas en fonction de la vulnérabilité des ménages »

Rapport de capitalisation Transferts Monétaires - ARC

La **temporalité** représente un véritable défi pour des équipes impliquées sur des activités de moyen terme dans un contexte instable. Des transferts monétaires annexés à un calendrier saisonnier ne semblent en effet pas adaptés à un modèle de progression, que ce soit par rapport au « respect du calendrier agricole avec des procédures qui sont souvent lourdes » (ARC terrain), ou l'impossibilité de strictement respecter l'enchaînement logique des activités d'un « modèle de progression » à cause des évolutions du contexte. L'intervention ARC avait ainsi prévu des transferts monétaires à trois périodes clés de l'année (pré-soudure, soudure et post-soudure). Chacun des transferts monétaires poursuivait un objectif bien précis⁴¹: le premier versement entre mars et mai qui permettait aux ménages de couvrir leurs besoins d'ordre alimentaire et de constituer un stock de nourriture en prévision de la soudure; le deuxième versement prévu entre juin et août devait permettre aux ménages de couvrir leurs besoins en espèces lorsque les prix des biens seront élevés à cause de la soudure; le troisième versement prévu entre octobre et novembre devait permettre aux ménages de protéger les récoltes et d'éponger une partie des dettes contractées pendant la période de post soudure.

Ces périodes n'ont cependant pas pu être respectées par tous les partenaires ARC et cela a eu des conséquences sur le renforcement progressif des personnes bénéficiaires et la capacité de l'intervention à avoir une vision globale et cohérente.

Le « but » de l'action – **les effets attendus de l'activité** – doit être clairement défini pour adapter au mieux les modalités de mise en œuvre. En effet, dans un contexte instable, les équipes opérationnelles vont souvent tout faire pour trouver une solution pour mettre en œuvre l'activité planifiée sans toujours questionner la manière de la mettre en œuvre par rapport aux effets attendus. Des transferts monétaires d'urgence visant à répondre à la soudure ou à renforcer la création d'actifs n'ont pas la même finalité et n'auront donc pas forcément la même modalité de mise en œuvre (ex.: transferts monétaires inconditionnels et conditionnels).

39 - Rapport capitalisation TM_GroupeURD

40 - Learning to make a difference Christian Aid Ireland's adaptive programme management in governance, gender, peace building and human rights, ODI, Sept 2018, p. 8.

41 - Rapport capitalisation TM - Groupe URD

Savoir coopérer - Comment assurer une participation suffisante des parties prenantes, agir en interdépendance avec les autres actions en cours et faciliter les prises de décision aux différents niveaux d'une organisation ?

Pour pouvoir coopérer sur le moyen ou le long terme en contexte instable, une organisation ne peut pas se fonder uniquement sur le principe humanitaire de neutralité. Le renforcement de la résilience passe par le renforcement des structures de protection dans une zone donnée et influe ainsi forcément sur les relations de pouvoir. Une **compréhension forte du contexte et des enjeux de pouvoir** est nécessaire pour pouvoir intervenir de manière responsable et pertinente. Les diagnostics doivent pouvoir combiner des informations socio-anthropologiques, opérationnelles et sécuritaires qui sont souvent soit absentes, soit déconnectées les unes des autres.

Intervenir en contexte instable représente un défi pour les acteurs qui mettent en œuvre une intervention: menaces sur les populations, sur les investissements, sur les personnels de projet, les représentants de l'État et des services techniques, etc. De telles conditions sécuritaires compliquent la tâche des opérateurs, en particulier pour un travail en faveur de la résilience qui exige une proximité et un investissement dans la durée⁴². Un cadre de gestion de risques doit être mis en place mais ce cadre ne peut pas fonctionner sans une **relation forte de l'opérateur avec les acteurs locaux**. L'ancrage local, l'implication des services techniques, des collectivités et des communautés, l'utilisation de relais locaux, la communication régulière avec toutes les instances (y compris la société civile), la transparence (surtout pendant le ciblage et les distributions) et le respect des principes humanitaires représentent des facteurs clés de renforcement de la sécurité.

Les organisations de mise en œuvre peuvent avoir des modalités opérationnelles différentes sur les mêmes zones d'intervention, ce qui peut générer incompréhension et frustration parmi les populations. Il y a donc un enjeu **d'harmonisation et de coordination opérationnelle** en particulier dans les zones où les conditions sécuritaires sont difficiles et où il existe un grand nombre d'opérateurs.

Prendre les bonnes décisions aux bons moments ne suffit pas: il faut encore que ces décisions soient comprises et acceptées. Il faut également pouvoir construire et en-

tenir des relations fortes pour renforcer la confiance entre les différentes parties prenantes, d'autant plus dans un contexte instable qui peut créer de nombreuses tensions. Cet effort de **communication** ne doit pas être sous-estimé: il nécessite du temps, de l'énergie... et de l'endurance car il doit être constant⁴³. Au cours de l'intervention ARC, la communication a ainsi constitué un défi majeur pour expliquer les motifs d'exclusion suite au processus de ciblage, en particulier auprès des publics non ciblés. Cette difficulté provient notamment du fait qu'une grande majorité de la population dans les zones assistées relèvent des catégories Pauvre (P) et Très Pauvre (TP), et qu'il est souvent extrêmement compliqué de distinguer entre les ni-

veaux de pauvreté. **« Les techniques de ciblage créent ainsi des écarts qui peuvent être jugés comme artificiels dans des communautés où les mécanismes de partage et de redistribution sont presque systématiques »** (ARC terrain).

Savoir-être - Comment encourager un « savoir-être » agile, renforcer l'humain dans les processus et favoriser la flexibilité au sein des membres d'une organisation ?

La qualité de la relation humaine au sein des équipes d'intervention est essentielle en contexte instable car, plus une situation est complexe, plus les **compétences, la motivation et le savoir-être des personnes** sont importants.

« Il y a une sensibilisation sur l'uniformisation des approches "accès" à faire au niveau de la coordination des organisations de l'aide. Une des choses qui rendent la tâche difficile aujourd'hui aux acteurs de l'aide est qu'au moment où certaines organisations refusent de payer « le prix de thé », qui leur est demandé par les groupes armés (...) certaines organisations, le font. De ce fait, on donne l'impression de payer notre accès humanitaire, en violation des Principes Humanitaires. Et du coup, on expose les autres qui refusent, à la colère des demandeurs. »

ARC terrain

42 - Leon, V, Étude sur les modalités opérationnelles des transferts monétaires (2017-19), Groupe URD, 2019 - Des difficultés inhérentes au contexte 3.1.1. En lien avec les conditions sécuritaires et d'accès. - <https://www.urd.org/fr/publication/etude-sur-les-modalites-operationnelles-des-transferts-monetaires-2017-19-2020/>

43 - Carrier, M, Guide « Agilité » ou « gestion adaptative », Groupe URD, 2020 - <https://www.urd.org/fr/publication/guide-agilite-ou-gestion-adaptative-2020/>

Intervenir en contexte instable a un **coût humain** pour les équipes: stress, surcharge, prises d'initiatives, etc. Cet impact doit pouvoir être pris en compte par des mesures spécifiques de gestion des ressources humaines, par le maintien de relations personnelle fortes et par la reconnaissance des contraintes subies par les équipes. Au cours de l'intervention ARC, les consignes sécuritaires pouvaient ainsi réduire le temps de travail sur le terrain en demandant aux agents de revenir dormir au niveau de la base. Par exemple, « *un agent qui quitte le bureau pour un site à 8h00 arrive des fois à 12h00-13h00. À partir de 15h00, il se voit dans l'obligation de retourner à la base au risque de ne pas respecter les consignes* » (ARC terrain).

« *On s'est un peu coupé de la voix du terrain* »

ARC Pays

La complexité de l'organisation nécessaire pour mettre en œuvre une intervention en contexte instable peut créer une **distance entre les équipes « pays » et « terrain »**. Les chefs de projet ne sont pas toujours suffisamment impliqués sur certaines décisions opérationnelles et cette distance n'est pas forcément compensée par une utilisation plus forte des outils de communication à distance et des réseaux sociaux, par une communication plus importante pour mettre en avant les témoignages terrain ou par un budget de transport qui permette aux équipes de terrain de revenir plus souvent en capitale.

OUTILS

Autoévaluation pratiques agile Groupe URD

Ce fichier Excel permet de réaliser une autoévaluation des pratiques de gestion agile d'une intervention.

<https://www.urd.org/fr/publication/structuration-de-laide-en-consortium-rapport-et-outil-2019/>

Acteurs

Inclusion⁴⁴

L'inclusion peut se définir par les principes suivants:

- La reconnaissance de la diversité (chaque individu est différent de l'autre, a sa façon de parler, ses propres compétences. Les différences doivent être respectées et considérées comme une ressource);
- La prise en compte de tous sans cibler uniquement les exclus (les actions ne doivent pas se limiter aux seules personnes stigmatisées ou ayant des besoins spécifiques comme les personnes handicapées);



- L'offre d'un accès égal aux services ou la prise de certaines dispositions à l'intention de certaines catégories de personnes, sans les exclure.

Exclusion ou vulnérabilité?

Âge-Genre-Handicap?

Pour des équipes opérationnelles, la traduction de ces principes en éléments pratiques peut aboutir à une confusion entre inclusion et vulnérabilité, c'est-à-dire entre s'assurer de ne laisser personne de côté et cibler les personnes à risque. La notion d'inclusion peut aussi être associée de manière un peu trop « automatique » à un focus « âge, genre et handicap » : « *C'est l'implication de tous dans les activités sur les bases des principes du projet: femmes, jeunes, vieux* » (ARC terrain). Ce focus peut créer le risque de discriminer ces catégories de populations qui peuvent avoir des besoins spécifiques mais ne sont pas forcément exclues, ou d'oublier d'autres catégories (sociale, économique, etc.) de personnes exclues.

L'exclusion et la vulnérabilité sont deux concepts différents, et il est important de comprendre leur différence:

- *L'exclusion consiste à être laissé de côté*
- *La vulnérabilité, c'est être en situation de risque*

Source - INCRISD - www.incrisd.org

44 - Cette sous-partie a été co-écrite avec le référent inclusion de l'intervention, Bilal Banna

Inclusion « passive » ou « active » ?

Une intervention peut essayer de mettre en œuvre une approche aussi inclusive que possible (inclusion « passive » focalisée sur les enjeux de non-discrimination) ou de formuler un objectif stratégique « inclusion » pour s'adresser aux causes profondes de toute situation d'exclusion (inclusion « active » de changement social). Dans les faits, les deux types d'inclusion sont le plus souvent associés car, même sans objectif spécifique « inclusion », l'implication de certains groupes

Bonne pratique ARC

Un point focal « inclusion » a été désigné au sein de chaque partenaire

exclus dans la mise en œuvre d'une intervention ou certaines d'activités spécifiques peut avoir des conséquences directes ou indirectes de « changement social ».

« Inclusion washing » ?

Être inclusif nécessite des moyens et une réelle capacité à rendre des comptes. Dans un secteur où il est de plus en plus important d'être « inclusif », et comme cela a été longtemps fait pour les approches « genre » ou « environnement », une organisation peut être tentée de proposer une description type des mesures inclusives qui seront mises en œuvre sans allouer les ressources nécessaires et sans aucun indicateur de suivi, ou encore de réduire ces mesures à quelques éléments de visibilité sans réels effets sur la situation (« inclusion washing »). Être inclusif implique notamment d'avoir une stratégie d'inclusion claire dans un contexte donné, d'effectuer des diagnostics de situation pertinents, de former toutes les parties prenantes, d'intégrer l'inclusion dans tous les briefings des nouveaux arrivants, d'allouer un budget pour que chaque activité puisse s'adapter aux besoins spécifiques de groupes différents, d'intégrer des indicateurs « inclusion » à suivre, et d'avoir les ressources disponibles pour accompagner les équipes.

Contextualisation

L'inclusion est un principe global qui doit pouvoir se traduire en engagement(s) contextualisé(s) pour être pertinent. Les formations et tous les supports doivent être adaptés aux types d'activités et au contexte d'intervention. Les acteurs locaux ont un rôle essentiel pour « faciliter la compréhension des réalités locales » (ARC).

« Les activités de documentation physique ont pris en compte les femmes, les jeunes, les personnes âgées etc. Cela a apporté beaucoup de changement surtout par rapport à la propriété des terres. Dans la zone de TONKA 40 % à 50 %, des femmes bénéficiaires de l'ARC ont des titres de propriété de terre cultivables ou d'habitation. »

Conduite du changement

Mettre en œuvre une démarche inclusive implique de pouvoir gérer les réactions au changement que cette démarche peut générer. Il s'agit de s'assurer que chaque partie prenante comprend la démarche inclusive, souhaite y contribuer, acquiert les connaissances pour le faire et bénéficie de moyens nécessaires pour le mettre en place.

OUTILS



Diag Inclus tous piliers.xlsx

Ce fichier a été utilisé pour analyser les pratiques inclusives de l'intervention ARC.

<https://www.urd.org/fr/publication/boite-a-outil-du-compas-qualite-redevabilite/>

Synergies externes

Associer des interventions de court et moyen termes en situation de crise complexe et durable ne peut se faire sans une implication forte de toutes les parties prenantes. Cette sous-partie essaie d'identifier comment les communautés, les autorités, les opérateurs et les bailleurs peuvent contribuer à répondre au double enjeu de réponse immédiate et de résilience face à l'installation des crises dans la durée.

Quelle implication des personnes et des communautés ?

Il est crucial d'associer **les personnes et les communautés** dans les différentes phases de l'intervention. L'étape de **ciblage** représente ainsi une étape clé puisqu'elle est la première traduction pratique de la communication qui a pu être faite en amont sur l'intervention. Dans le cadre de l'intervention ARC, le ciblage reposait à la fois sur une identification des profils socio-économiques (selon les critères HEA) et une approche communautaire pour amender les critères de profilage et valider les publics cibles. Un autre programme au Mali (Jigisemejiri) utilisait des techniques d'auto-ciblage par lesquelles les communautés classaient elles-mêmes les individus, puis les équipes du programme croisaient ces informations avec celles en provenance de la base de données et d'autres avis collectés au sein de la communauté. Parmi les bonnes pratiques, on peut retenir⁴⁵:

- L'importance de former les équipes opérationnelles pour la tenue d'assemblées communautaires où

45 - Leon, V, Étude sur les modalités opérationnelles des transferts monétaires (2017-19), Groupe URD, 2019 et rajouter le lien pour l'étude de capitalisation transfert monétaire groupe URD - ASSOCIER LES POPULATIONS POUR MIEUX SUIVRE LES TRANSFERTS MONÉTAIRES <https://www.urd.org/fr/publication/etude-sur-les-modalites-operationnelles-des-transferts-monetaires-2017-19-2020/>

sont rappelés les objectifs de l'action, explicités les critères du ciblage, lues à haute voix les listes de bénéficiaires et pendant lesquelles des discussions peuvent avoir lieu.

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

La **redevabilité** doit aussi être présente à toutes les étapes de l'intervention. Les mécanismes « classiques » pour faciliter les retours des populations peuvent être mis en place, notamment les comités de plaintes représentés par différentes catégories d'une communauté, mais la remontée d'information à partir des communautés s'avère souvent très faible. Chaque contexte d'intervention étant différent, il est important de pouvoir mener une analyse socio-anthropologique pour comprendre quelles modalités seraient les plus adaptées (comité de plaintes, ligne téléphonique, agents du projet, etc.). Dans le cadre de l'intervention ARC au Mali, « pour des raisons culturelles et sociales, les personnes ne se sentent pas à l'aise à l'idée de remonter des plaintes auprès d'un comité (« ce n'est pas dans l'état d'esprit communautaire »), d'autant plus s'il est constitué de personnes influentes (leaders communautaires). La dénomination même d'un "système de plaintes" paraît inappropriée culturellement, mieux vaudrait enlever cette notion de plaintes selon de nombreux interlocuteurs. De plus, la pression sociale peut continuer de s'exercer et des risques sécuritaires découler du recours à ce type de mécanismes, d'où leur faible utilisation. Dans certains villages, les mêmes personnes influentes sont choisies pour constituer divers comités (ciblage, plaintes, nutrition, etc.), ce qui crée une forme de concentration de pouvoir et de prise de décision autour du projet, et peut ainsi limiter les retours et l'expression d'opinions divergentes vers les opérateurs »⁴⁶. Selon les bénéficiaires de l'intervention ARC, les obstacles à l'utilisation des mécanismes de plaintes étaient⁴⁷ :

- Le fort taux d'illettrisme des communautés;
- Le manque de confiance dans le mécanisme de plaintes qui pourrait ne pas garantir l'anonymat pour les plaignants;
- Des barrières culturelles: le fait de partager des informations sur des irrégularités observées est mal perçu, car vu comme une façon d'accuser les autres;
- Les liens sociaux et la culture d'entraide dans un



« On ne maîtrise pas le contexte d'intervention. Nos équipes (terrain) n'ont pas le recul et le contexte reste une boîte noire »

ARC Pays

contexte de crise peut empêcher le recours aux plaintes;

- Des pesanteurs socio-culturelles dans certaines zones (nomades) où « seule la bouche du chef du village est habilitée à parler ».

Par-delà les mécanismes qui peuvent être mis en place selon le contexte d'intervention, leur efficacité dépendra aussi beaucoup de l'image et du niveau de confiance des populations vis-à-vis de l'organisation de mise en œuvre, d'où l'importance des mesures d'implication des personnes et des communautés. « De manière générale, si l'activité des ONG est bien acceptée dans la zone d'intervention, il n'y pas de difficulté particulière pour obtenir et faire remonter des informations sur la mise en œuvre du projet, même sur des cas de corruption ou de détournement ».⁴⁸

Autorités

Les **autorités et les services techniques** doivent aussi être impliqués à chaque étape de l'intervention même si

46 - Leon, V, Étude sur les modalités opérationnelles des transferts monétaires (2017-19), Groupe URD, 2019 et rajouter le lien pour l'étude de capitalisation transfert monétaire groupe URD - LA DIFFICILE REMONTÉE D'INFORMATIONS DES POPULATIONS VERS LES OPERATEURS <https://www.urd.org/fr/publication/etude-sur-les-modalites-operationnelles-des-transferts-monetaires-2017-19-2020/>

47 - Rapport de la 3e évaluation (EIMS 3) du programme KEY au Mali, 2020

48 - Leon, V, Étude sur les modalités opérationnelles des transferts monétaires (2017-19), Groupe URD, 2019 et rajouter le lien pour l'étude de capitalisation transfert monétaire groupe URD - LA DIFFICILE REMONTÉE D'INFORMATIONS DES POPULATIONS VERS LES OPERATEURS <https://www.urd.org/fr/publication/etude-sur-les-modalites-operationnelles-des-transferts-monetaires-2017-19-2020/>

cette mobilisation peut être parfois difficile à mettre en œuvre. Le contexte sécuritaire peut empêcher des élus de se réunir sous les menaces de groupes armés. Les services techniques peuvent ne pas avoir le niveau suffisant d'information sur le projet, ou les capacités pour mettre en œuvre ou accompagner les activités du projet. En fonction des niveaux de salaires réellement reçus par les agents techniques, l'enjeu du taux de *per diem* peut représenter un élément central de mobilisation. Dans tous les cas, la réussite ou l'échec de l'implication des autorités locales et des services techniques va dépendre pour beaucoup de l'existence et de la qualité d'un diagnostic de capacités

« Les champions de la gouvernance (développeurs) ne sont plus là ».

ARC Pays

organisationnelles, de la capacité d'accompagnement de l'organisation de mise en œuvre et du niveau de confiance, notamment sur sa capacité à intervenir sur le long terme dans la zone d'intervention.

La durabilité d'une intervention à moyen ou long terme ne peut être atteinte sans un renforcement de la **gouvernance** des autorités existantes mais ce volet représente un véritable défi dans une situation de crise complexe et durable. L'un des objectifs spécifiques de l'intervention ARC 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 ». Cette démarche, nécessaire pour avoir un premier niveau structuré de réponse en cas de crise, n'a cependant pas résisté à l'évolution du contexte sécuritaire et politique, à l'absence ou la mobilité réduite des agents de l'État du fait de l'insécurité, au manque de moyens mis à disposition pour cet axe d'intervention et au déficit d'expertise sur la gouvernance des partenaires ARC.

L'organisation de mise en œuvre doit ainsi pouvoir analyser le niveau de faisabilité d'un renforcement de la gouvernance, proposer une stratégie adaptée de renforcement de la gouvernance, mettre à disposition des moyens suffisants, guider les équipes et aider l'intervention à s'adapter à l'évolution du contexte.

S'impliquer au niveau local ne suffit pas sur le long terme. En situation de crise complexe et durable, il faut pouvoir

« Gouvernance basée sur l'idée que les institutions sont en place: qu'est-ce qu'il y a réellement? »

ARC Pays

« On ne peut pas se substituer à l'État. »

ARC Pays

développer une stratégie de **plaidoyer national** pour favoriser la mise en œuvre de politiques nationales et responsabiliser le gouvernement en place. Dans le domaine de la protection sociale, l'intervention ARC a ainsi été la seule ONG du Mali à être membre du comité technique restreint national sur le Revenu social unifié (RSU).⁴⁹

Opérateurs – Quelles capacités? Quelles complémentarités?

Peu d'ONG qui interviennent dans des contextes instables ont une **forte expertise sur les enjeux de gouvernance**. Il faut avoir une compréhension approfondie des zones dynamiques et hyper-territorialisées qui ont souvent des conditions d'accès aux ressources codifiées (par exemple, l'eau). Et il faut pouvoir analyser les différentes problématiques de la gouvernance à différents niveaux: sécurité alimentaire, gestion des ressources naturelles, renforcement institutionnel, etc.

« Vision très humanitaire sans forcément écouter à la base: "Faire avec et pas pour les services délocalisés". »

ARC Pays

De manière plus générale, intervenir de manière pertinente en situation de crise complexe et durable nécessite une intervention multi-domaines qui sera difficilement couverte par une seule organisation. Les enjeux de **coopération et de complémentarité** sont essentiels pour ce type d'intervention, d'où la multiplication du fonctionnement en consortium. Cela implique une connaissance et un respect précis de son mandat pour ne pas dépasser ses propres capacités, une réelle stratégie de partenariat ainsi qu'une analyse approfondie des parties prenantes impliquées directement ou indirectement dans les zones ou les thématiques d'intervention. Dans le cadre de l'intervention ARC, la « coalition de lutte contre la pauvreté⁵⁰ » repose sur l'approche « modèle de progression » pour sortir les ménages très pauvres de la pauvreté. Cette coalition est aussi active au Mali avec des acteurs faisant partie de ce réseau: Concern, MercyCorps, DRC, Word Vision, NRC, Caritas Suisse. Le consortium ARC aurait ainsi pu se baser sur l'expérience de ces structures pour faciliter la mise en œuvre de ce modèle en contexte instable.

49 - Rapport mission USAID 2_Remedé

50 - Pour plus d'informations: <https://alleviate-poverty.org>

« Si l'on se substitue, alors faire uniquement ce que l'on sait faire »

ARC Pays

La mise en œuvre d'activités à court et moyen termes en contexte instable implique de mélanger des approches dites « **humanitaire** » et de « **développement** ». « À force de parler résilience et nexus, on pourrait croire que la couverture des besoins d'urgence et de ceux de type relèvement requiert le même travail. Or, c'est bien dans les approches et les méthodes de travail que les subtilités résident. Pour simplifier, on pourrait dire: « A finalité divergente, méthode de travail différente, même si au bout du compte les impacts des deux types d'action (urgence ou relèvement) doivent être cohérents et se renforcer mutuellement ». Ainsi, si les opérateurs recherchent un impact au niveau des moyens d'existence, il est important de découpler et de sensibiliser de manière différenciée au sujet des actions menées, qu'elles soient à but de sécurité alimentaire ou de relèvement » (ARC terrain). Dans le cadre de l'intervention ARC, et avec des partenaires avant tout « humanitaires », des difficultés ont été soulignées sur le principe humanitaire de neutralité dans une coopération à plus long terme avec les communes: « Dans une approche développementaliste, comment respecter les principes humanitaires? » (ARC Pays). À l'inverse, nous parlons beaucoup des principes humanitaires sans que des « principes de développement » soient clairement posés pour des équipes de terrain qui se trouvent impliquées sur tous les types d'activités. Les enjeux d'analyse des dynamiques de pouvoir ou d'approche individuelle vs. communautaire ont également été mentionnés comme exemples pour illustrer les difficultés à associer des visions de court et moyen termes dans ce contexte d'intervention.

Bailleurs – Quelle cohérence? Quelle influence?

Comme pour les opérateurs, les bailleurs se retrouvent confrontés au **besoin de cohérence et de complémentarité**, au moins au niveau interne. Cela signifie accepter que certaines activités soient à la limite de leur mandat pour s'adapter au contexte d'intervention. Dans le cadre de l'intervention ARC, le bailleur USAID a ainsi fait évoluer son mécanisme de financement Food for Peace en ajoutant une composante « résilience ». Cela signifie aussi clarifier la complémentarité des mécanismes internes de financement dits d'« urgence » et de « développement ». Au Mali, la Délégation de l'Union Européenne (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 s'articule autour des piliers stratégiques de l'Alliance Globale pour la Résilience (AGIR) 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.⁵¹

Dans une situation de crise complexe et durable, **l'influence des bailleurs** peut être très forte sur les organisations de mise en œuvre... et beaucoup moins sur les autorités nationales. Dans le cadre de l'intervention ARC, l'influence des deux bailleurs principaux - Union européenne et USAID - a été forte. L'union européenne a ainsi « imposé » un cadre logique commun à tous les consortia du programme KEY (ARC inclus), alors que le programme Food for Peace d'USAID a fortement renforcé les transferts monétaires et limité les ressources disponibles en mesures d'accompagnement. Les transferts monétaires ont en particulier représenté un défi pour les équipes en termes de différenciation entre transferts monétaires d'urgence - de réponse à la soudure - et transferts monétaires liés aux « filets sociaux ».

« On est resté sur des approches très humanitaires »

ARC Pays

« Le financement USAID a un peu biaisé les résultats: différentes populations ont eu les filets sociaux et le cash. »

ARC Pays

La possibilité pour les organisations de mise en œuvre de s'engager sur la durée dans les zones d'intervention dépend également de la capacité des bailleurs à construire un réel partenariat sur le long terme qui va au-delà d'une phase unique de financement et qui résiste aux « modes » du secteur pour proposer des lignes directrices adaptées au contexte et aux capacités de mise en œuvre: « On est tenu par les bailleurs: triple nexus avec un ajout de cohésion sociale sans savoir vraiment faire » (ARC Pays).

METTRE EN ŒUVRE



QUELLES SONT LES ACTIONS CLÉS À INTÉGRER POUR RÉUSSIR UNE INTERVENTION DE SOLIDARITÉ EN SITUATION DE CRISE COMPLEXE ET DURABLE ?

Construire - Poser les bases d'une intervention pertinente et réaliste - Identification, conception, lancement

Situation

♣ **Questions clés:** *Quel est le contexte ? Quels sont les facteurs déclencheurs ou inhibiteurs des effets attendus de l'intervention ?*

Actions / démarches recommandées:

- Se donner le temps et les moyens de comprendre et de suivre le contexte, et notamment les causes de l'instabilité, les relations de pouvoir, les stratégies de réponse des ménages, et leurs influences sur les activités prévues.
- Croiser différentes perspectives, notamment opérationnelle, technique et sécuritaire.
- Analyser la faisabilité d'activités de progression et/ou renforcement de la résilience des populations dans les différentes zones d'intervention.
- Réaliser une analyse préalable de contexte pour conforter les stratégies et les modalités d'intervention. Cette analyse ne se réalise pas uniquement sur le « comment » mais aussi sur le « pourquoi », c'est-à-dire sur la pertinence de cette modalité d'intervention par rapport à une autre.
- Allouer des moyens suffisants pour réaliser des diagnostics et des études.



Stratégie

🚩 Questions clés: *Quel modèle d'intervention pour associer les réponses d'urgence à une vision à plus long terme sur le renforcement durable ou résilient des moyens d'existence des populations ?*

Actions / démarches recommandées:

Structuration:

- Organiser les actions d'urgence et celles à plus moyen terme dans des piliers ou des projets différents.

Piliers d'intervention:

- Ajouter si pertinent une composante « gouvernance » mais qui, en contexte instable, devrait être moins dominante au niveau institutionnel et se focaliser davantage sur le niveau communautaire.
- Vérifier la pertinence: 1. de projets communautaires intégrant l'ensemble des communautés d'une zone d'intervention pour atténuer les tensions entre les bénéficiaires et non bénéficiaires; 2. d'activités de support juridique auprès des communes – acte de naissance, acte foncier, etc.; 3. d'un volet de gestion des catastrophes naturelles; 4. d'une composante de tontines ou d'épargne communautaire.
- Intégrer ou renforcer la coopération avec des interventions qui intègrent les piliers suivants pour renforcer les effets de l'intervention: soutien en développement local (ex.: Communes de convergences au Niger); économie en renforçant le rôle des tontines et les activités économiques: « Le ménage est un acteur économique, il ne faut pas en faire un assisté »; éducation – formelle ou informelle.

Approches:

- Transferts monétaires - « tout n'est pas monétisable » en matière de relèvement et d'appui productif.
- Pour les actions à moyen terme, tester un mélange entre l'approche « Trickle-up » plus financière et l'approche ASP de HI plus sociale.
- Réduire la durée de l'appui aux personnes bénéficiaires ou organiser cet appui sur plusieurs cycles pour limiter l'impact de la rupture en cas de crise.
- Considérer l'inclusion comme un élément clé de renforcement de la résilience des communautés.
- Allouer des moyens suffisants pour les actions d'accompagnement.

Mesure

🚩 Questions clés: *Comment mesurer l'évolution de la vulnérabilité, de la pauvreté et de la résilience ? Comment mesurer les effets d'une intervention en situation de crise complexe et durable qui associe des activités de court terme qui soulagent et des activités de long terme qui construisent ?*

Actions / démarches recommandées:

- Développer de manière collective un cadre de mesure des effets qui soit: 1. Adapté pour prendre en compte les spécificités du contexte et de chaque groupe de populations cibles; 2. Au service de la finalité de l'intervention définie en amont à partir questions essentielles: quel changement sur les groupes de populations cibles souhaitons-nous voir à la fin de l'intervention? 3. Conscient de ses limites (ex.: capacité de mesure de la résilience en contexte instable).
- Associer des données quantitatives et qualitatives (ex.: une approche socio-anthropologique peut avoir une vraie plus-value pour valoriser des données qualitatives sur les éléments qui peuvent avoir un impact sur les ménages et leurs activités).
- Intégrer un mécanisme de suivi des mécanismes communautaires de redistribution des biens fournis par une intervention.

Organisation

♣ **Questions clés:** *Quelle organisation pour mettre en œuvre la stratégie d'intervention? Quelle coopération entre les partenaires de mise en œuvre? Quelle marge de manœuvre au départ de l'action?*

Actions / démarches recommandées:

Négociation

- Négocier un taux de flexibilité sur le nombre de bénéficiaires avec l'ajout d'un plan de contingence dans le document de projet.

Fonctionnement collectif

- Clarifier le périmètre de collaboration entre partenaires de mise en œuvre: d'une alliance sur des zones différentes à une coopération étroite et complémentaire sur les mêmes zones d'intervention.
- Réaliser une analyse commune des capacités organisationnelles des partenaires de mise en œuvre.
- Construire une vision commune et détaillée de l'intervention, à travers une approche orientée changement ou tout autre support, pour inciter toutes les organisations partenaires à avancer ensemble.
- Clarifier avant, ou au plus tard au début de l'intervention, les relations entre partenaires de mise en œuvre en s'inspirant du « protocole de gestion » de l'intervention ARC.

AGIR – Mise en œuvre, suivi & clôture

Opérationnalisation

♣ **Questions clés:** *Comment mettre en œuvre la stratégie en situation de crise complexe et durable?*

Actions / démarches recommandées:

- Adapter continuellement les modalités de mise en œuvre mais aussi la stratégie d'intervention en contexte instable.
- Différencier clairement les transferts monétaires de réponse d'urgence et ceux liés au renforcement des actifs.
- Raccourcir l'étape de ciblage au maximum, en utilisant notamment en partie les bases de données existantes (ex.: base de données du registre social unifié au Mali) et en affinant progressivement les résultats.
- Analyser l'impact de toute modification de temporalité des activités de moyen terme dans un contexte instable.
- Analyser l'impact de toute décision de changement sur l'enchaînement logique des « paquets d'activités ».

Opérationnalisation

🔑 Questions clés: Comment mettre en œuvre la stratégie en situation de crise complexe et durable ?

Actions / démarches recommandées:

- Adapter continuellement les modalités de mise en œuvre mais aussi la stratégie d'intervention en contexte instable.
- Différencier clairement les transferts monétaires de réponse d'urgence et ceux liés au renforcement des actifs.
- Raccourcir l'étape de ciblage au maximum, en utilisant notamment en partie les bases de données existantes (ex.: base de données du registre social unifié au Mali) et en affinant progressivement les résultats.
- Analyser l'impact de toute modification de temporalité des activités de moyen terme dans un contexte instable.
- Analyser l'impact de toute décision de changement sur l'enchaînement logique des « paquets d'activités ».

Ajustement

🔑 Questions clés: Comment s'adapter aux changements et répondre efficacement aux incertitudes du contexte ? Comment éviter qu'une intervention complexe ne devienne chaotique et incontrôlable ?

Actions / démarches recommandées:

- Questionner et ajuster constamment les activités mises en œuvre en fonction de leurs finalités (le « but ») et de l'évolution du contexte.
- Mettre en place une gestion des risques qui inclut une stratégie d'anticipation pour les événements qui identifiables en amont, mais aussi une stratégie d'adaptation en renforçant les capacités de réaction aux « surprises » qui ne peuvent pas être anticipées.
- Investir et valoriser les efforts de communication qui nécessitent du temps, de l'énergie... et de l'endurance car ils doivent être constants en contexte instable.
- Assurer un retour systématique aux équipes de terrain sur les résultats de la collecte de données.
- Questionner (et adapter si besoin) la stratégie de l'intervention au regard des informations obtenues.

Implications

♣ **Questions clés:** *Comment les parties prenantes d'une intervention peuvent contribuer à répondre au double enjeu de réponse immédiate et de résilience face à l'installation des crises dans la durée ?*

Actions / démarches recommandées:

Communautés:

- Mener une analyse socio-anthropologique pour comprendre quelles modalités de retour d'information des personnes et des communautés seraient les plus adaptées (comité de plaintes, ligne téléphonique, agents du projet, etc.).

Autorités

- Impliquer les autorités locales et les services techniques existants autour d'un diagnostic de capacités organisationnelles, d'une réelle capacité d'accompagnement et d'une communication claire, notamment sur sa capacité à intervenir sur le long terme dans la zone d'intervention.
- Définir une stratégie de plaidoyer national pour favoriser la mise en œuvre de politiques nationales et responsabiliser le gouvernement en place (exemple: définir et faciliter une stratégie de transition des programmes de filets sociaux portés par les ONG vers un système de protection sociale porté par le gouvernement).

Bailleurs

- Négocier un partenariat sur le long terme pour pouvoir s'engager durablement dans les zones d'intervention.

Gestion

♣ **Questions clés:** *Comment dépasser les enjeux de gestion entre partenaires de mise en œuvre ?*

Actions / démarches recommandées:

Communautés:

- Organiser des espaces d'échange et de coopération sur des sujets de réflexion communs (ex.: pratiques de redevabilité).
- Valoriser et investir dans les relations humaines au sein des équipes d'intervention car, plus une situation est complexe, et plus elle a un « coût humain » (stress, surcharge, prise d'initiative, etc.) et plus les compétences, la motivation et le savoir-être des personnes sont importants.
- Renforcer le lien entre les équipes « pays » et « terrain » (réseaux sociaux, témoignages, budget déplacement des équipes terrain en capitale, etc.).

ANNEXES



DISTRIBUTION DES CAPRINS

Centre de l'Institut de Recherche pour le Développement (CIRAD) - Centre de Recherche pour l'Élevage et la Santé Animale (CRESA) - Centre de Recherche pour l'Élevage et la Santé Animale (CRESA) - Centre de Recherche pour l'Élevage et la Santé Animale (CRESA)

Villages	Nombre de têtes reçues	Nombre de têtes distribuées
1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10.
11.
12.
13.
14.
15.
16.
17.
18.
19.
20.
21.
22.
23.
24.
25.
26.
27.
28.
29.
30.
31.
32.
33.
34.
35.
36.
37.
38.
39.
40.
41.
42.
43.
44.
45.
46.
47.
48.
49.
50.
51.
52.
53.
54.
55.
56.
57.
58.
59.
60.
61.
62.
63.
64.
65.
66.
67.
68.
69.
70.
71.
72.
73.
74.
75.
76.
77.
78.
79.
80.
81.
82.
83.
84.
85.
86.
87.
88.
89.
90.
91.
92.
93.
94.
95.
96.
97.
98.
99.
100.

Signature: ...

Date: ...

ACRONYMES

ACF	Action contre la faim
AGR	Activité génératrice de revenus
AGIR	Alliance Globale pour la Résilience
ASP	Accompagnement Social Personnalisé
CCOCSAD	Comité communal d'orientation de contrôle de suivi des activités de développement
CLOCSAD	Comité local d'orientation de contrôle et de suivi des activités de développement
CONFED	Cellule de l'Ordonnateur national du Fonds européen de développement
COFIL	Comité de pilotage
CROCSAD	Comité régional d'orientation de contrôle et de suivi des activités de développement
CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire
CSCOM	Centre de santé communautaire
CSREF	Centre de santé de référence
DRC	Danish Refugee Council
EIMS	Évaluation interactive avec mini-séminaire
FFU	Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique
GRC	Gestion des risques de catastrophe
GSAN	Groupe santé-nutrition
HEA	Household Economic Analysis
HI	Handicap international / Humanité et inclusion
IRC	International Rescue Committee
MAM	Malnutrition aigüe modérée
MAS	Malnutrition aigüe sévère
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali
NRC	Norwegian Refugee Council
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations unies
PDM	Suivi Post-Distribution
PDSEC	Plans de Développement Sociaux, Économiques et Culturels
PTF	Partenaire technique et financier
RRC	Réduction des Risques de Catastrophes
SAP	Système d'alerte précoce
SAN	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
TDR	Termes de référence
URD (Groupe)	Urgence, Réhabilitation, Développement,

PERSONNES RESSOURCES

NOM	POSTE	ORGANISATION	CATÉGORIE
Abdoulaye Ilboudo	Grants Coordinator /Bko	NRC	Représentant terrain
Aboubacar BAH	Coordinateur Terrain - Base	HI	Représentant terrain
Alfarouk Ag Fackana	1 ^{er} adjoint maire	commune de Talataï	Autorité locale
Aliou Traoré	Responsable volet socio-économique	HI	Représentant terrain
Almouner TOURE	Officer ICLA-Gao	NRC	Représentant terrain
Assaleh AG AKERATANE	chef de projet SA et résilience	DRC	Représentant terrain
Bolo CISSE	Officier ICLA Tonka	NRC	Représentant terrain
Fousseini Sanogo	Chef de service	service local Hydraulique Ansongo	Autorité locale
Juvénaï Mukezangango	Chef de projet SA-Résilience Tbtou	HI	Représentant terrain
Mamadou KONIPO	Maire	commune de Tonka	Autorité locale
Oumar I Dicko	Assistant au chef de projet ARC/ Gourma-Rharous	HI	Représentant terrain
Sida Djibrilla	1 ^{er} adjoint au maire	commune de Tessit	Autorité locale
Tahp YASSINE FADOUL	Responsable Programme SA et moyen d'existence Goundam	SI	Représentant terrain
TOURE Gallel	Chef de projet = réduction des risques et catastrophes	ACTED	Représentant terrain
Zibo Seybou Maïga	Chef de service à la retraite	SLPIA Ansongo	Autorité locale
Mamadou H Touré	Secrétaire général	commune Tienkour/Diré	Personne bénéficiaire
Jacob Diarra	Secrétaire général	commune Binga	Personne bénéficiaire
Aboubacrine Ag Intoukaya	Agriculteur	commune Tienkour/Diré	Personne bénéficiaire
Bangali Doumbia	Chef de département relance économique et Développement	IRC	Représentant terrain
Idrissa Maïga	Agent Suivi Evaluation	IRC	Représentant terrain
Housseini Cisse	Chef de Projet	ACF	Représentant terrain
Abderahamane Maïga	MEAL Officer	ACF	Représentant terrain
Seydou TOURE	MEAL Officer	ACF	Représentant terrain

NOM	POSTE	ORGANISATION	CATÉGORIE
Felix Bissimwa	Coordinateur sécurité alimentaire	ACTED	Représentant terrain
Hamadoun koumou	Chef de projet	IRC	Représentant terrain
Seydou BAH	Superviseur	IRC	Représentant terrain
Hamidou Couriba	Superviseur	IRC	Représentant terrain
Bilal Banna	Chargé Inclusion	HI	Représentant terrain
Marion Saurel	Chargée de programmes	DUE	Représentant Bailleur
Myriam Abord-Hugon	Directrice Pays	HI	Représentant Pays
Franck Vannetelle	Directeur pays	IRC	Représentant Pays
Sabrina Regent	Directrice pays	SI	Représentant Pays
Aurèle Roux	Ex Responsable unité technique	HI	Représentant Pays
Harouna Moussa Ibrahim	Responsable Suivi & Evaluation	SI	Représentant Pays
Thibault Henry	Directeur Pays	ACTED	Représentant Pays
Ratsitohara	Chef de Base	ACF	Représentant terrain
Sira Samaké	Analyste de données	SI	Représentant Pays
Housseini Cisse	Chef de projet	ACF	Représentant terrain
Yassine Fadoul	RP SAME	SI	Représentant Pays
Idrissa Monkeila Maiga	M&E Manager ERD	IRC	Représentant Pays
Famara Keita	Responsable M&E	DRC	Représentant Pays
Hamar Ali	Coordinateur ICLA	NRC	Représentant Pays
Gérard-Philippe Ilboudo	Spécialiste Technique	HI	Représentant Pays
Daouda Kelepily	Responsable de volet nutrition	HI	Représentant Pays
Anne-Claire Yaesh	Adjointe DP	SI	Représentant Pays
Mar Pozuelo Castillo	Spécialiste Moyens d'existence-insertion économique - programme SAHA	HI	Représentant Pays

BIBLIOGRAPHIE

Alliance SA Niger (2014). *Guide méthodologique de ciblage basé sur la méthode HEA*.

BRACED, Programme de Construction de la Résilience et l'Adaptation aux Extrêmes Climatiques et aux Catastrophes pour plus d'information - <http://www.braced.org/fr/resources/i/?id=7e6a6dd2-63b2-4e10-9327-2780c84968b6>

Carrier. M, *Agilité ou gestion adaptative: Mettre en œuvre des actions de solidarité en situation complexe*, Groupe URD, 2020.

Carrier. M, Daoud. L, *Structuration de l'aide en consortium et inter-consortia - Leçons apprises du programme KEY au Mali*, Groupe URD, 2019.

Chambers and Conway, *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*, 1992.

Constance Neely, Kirsten Sutherland et Jan Johnson, *Les approches fondées sur les moyens d'existence durables ont-elles un effet positif sur la pauvreté rurale?* Revue et Analyse de douze études de cas, FAO, 2004.

De Montesquiou, Aude et al. *From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods: A Technical Guide to the Graduation Approach*. The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Ford Foundation, 2014.

DFID (1999). *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*.

Ferretti. S et al, *inclusive Disaster Risk Management – A framework and toolkit for DRM practitioners*, INCRISD, 2014.

Hashemi S.M. et de Montesquiou A. (2011). « Atteindre les plus pauvres: les leçons du modèle de progression », *Note Focus 69*, Washington, D.C.: CGAP, mars 2011.

Moqueet. N., Zaremba J., Whisson I., *Ultra poor graduation handbook*, World Vision & BRAC.

Relandeau. A., Cherubini. N, Didier Sevet. C. et Lafreniere. A., *Accompagnement social personnalisé: Réflexions, méthode et outils d'une approche en travail social de proximité*, HI, 2009.

Sabates-Wheeler, R. et Devereux, S. (2013). *Sustainable Graduation from Social Protection Programmes*. *Development and Change* 44(4): 911–938. July 2013.

Solidarité Internationale, *Note interne sur les moyens d'existence durable*, Mai 2017.

Victor, M., *How to Make the Graduation Approach Work for Refugees*, 2017, <https://www.cgap.org/blog/how-make-graduation-approach-work-refugees>





**EUROPEAN UNION
EMERGENCY TRUST
FUND FOR AFRICA**



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



La Fontaine des Marins
26170 Plaisians – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

SUIVEZ-NOUS SUR



urd@urd.org

www.urd.org