

CAPITALISATION

10 années d'intervention en zone sensible



LIVRET 2

INTERVENIR EN MILIEU SENSIBLE : S'ADAPTER À L'INCERTITUDE

Dix ans d'innovations adaptatives pour maintenir l'action de développement malgré les discontinuités institutionnelles et le retrait de certains services et acteurs.

Table des matières

SIGLES ET ACRONYMES	2
AVANT PROPOS	3
INTRODUCTION	4
Le CONTEXTE	4
LES CONTRAINTES ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LES INTERVENTIONS	8
LES PRÉREQUIS D'UNE INTERVENTION EN MILIEU SENSIBLE	9
POSTURE ET ARBITRAGES STRATEGIQUES EN CONTEXTE D'INCERTITUDE	12
ACQUIS, DIFFICULTES ET INNOVATIONS ADAPTATIVES	14
Acquis majeurs des interventions en milieu sensible	14
Difficultés et limites rencontrées	15
Innovations et adaptations mises en œuvre	16
Principaux enseignements	25
CONCLUSION	27
Les prérequis d'une intervention en milieu sensible	27
Légitimité, adaptation et continuité de l'action	27
L'ancrage local : un choix exigeant et parfois contre-intuitif	28
Une contribution durable malgré l'incertitude	28
Recommandations opérationnelles	29

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
APO	Accord de Partenariat Opérationnel
ANO	Avis de Non-Objection
ASACO	Association de santé communautaire
AI	Autorité Intérimaire
APD	Aide Publique au Développement
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
COPIL	Comité de Pilotage
DDRG	Programme de « Développement Durable dans la Région de Gao »
DDRK	Programme de « Développement Durable dans la Région de Kidal »
DTF	Document Technique et Financier
ERAR	Équipe Régionale d'Appui à la Réconciliation
MINUSMA	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali
OCB	Organisation Communautaire de Base
OP	Organisations Paysannes
OSC	Organisation de la Société Civile
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PIC	Programme Indicatif de Coopération
P3F	Programme 3 Frontières
RND	Revenu National Brut
STD	Service Technique Déconcentré
UGP	Unité de Gestion des Programmes

AVANT PROPOS

Le présent document s'inscrit dans un exercice global de capitalisation des programmes DDRK et DDRG, couvrant plus de dix années d'interventions dans les régions de Gao et Kidal. Cet exercice vise à documenter, analyser et valoriser les résultats, les impacts et les enseignements tirés de l'action conduite, en particulier en contextes de fragilité et d'instabilité.

Il fait partie d'un ensemble cohérent de livrables complémentaires, conçus pour offrir différents niveaux de lecture et d'analyse, et comprenant

- Une synthèse stratégique, présentant les principaux résultats, impacts et enseignements
Un atlas, offrant une lecture chronologique, territoriale et visuelle des interventions et des réalisations
- Le Livret 1 – Partenariats en zones fragiles : [au-delà des contrats, cultiver la confiance](#)
- Le Livret 2 – Intervenir en milieu sensible : [s'adapter à l'incertitude](#)
- Le Livret 3 – Former pour pérenniser : [la formation professionnelle au service d'un développement rural durable](#)
- Le rapport général de capitalisation, document de référence détaillant l'ensemble des analyses et des résultats ;
- Une cartographie interactive, accessible en ligne, permettant d'explorer les interventions, les territoires et les données clés.

L'ensemble de ces livrables est accessible sur le site internet des programmes DDRK-DDRG, à l'adresse suivante : www.proman-mali.org



INTRODUCTION

Au cours des dix années de mise en œuvre, les programmes DDRK et DDRG ont évolué dans un environnement sécuritaire instable, marqué par des reconfigurations successives des autorités, des contraintes d'accès au terrain et, plus récemment, par le retrait progressif de la MINUSMA. Cette variabilité a influencé en profondeur les modalités d'intervention, conduisant les équipes et les partenaires à **adapter en continu** les approches institutionnelles, communautaires et opérationnelles. **Dans ce contexte, intervenir en milieu sensible n'a pas été une contrainte ponctuelle, mais une dimension structurante de la mise en œuvre.**

Malgré ces contraintes, les programmes ont été en mesure de maintenir un niveau d'intervention significatif et d'atteindre leurs objectifs essentiels, grâce à des ajustements réguliers des modalités de mise en œuvre.

La capitalisation conduite à la demande de PROMAN, avec l'appui d'INTER-MONDES et de l'IRPAD, vise à identifier les facteurs explicatifs de cette performance opérationnelle et à en dégager des enseignements transférables pour l'action publique et la coopération internationale en contextes fragiles. Ce livret s'adresse en particulier aux décideurs publics, partenaires techniques et financiers, et opérateurs de développement amenés à intervenir dans des contextes d'instabilité prolongée. Le livret ne vise pas à proposer un modèle unique d'intervention, mais à partager des enseignements issus d'une expérience située, susceptibles d'éclairer d'autres interventions en milieux sensibles.

Après une présentation du contexte et des principales contraintes, le livret organise l'analyse autour de trois axes : **(i) les conditions de maintien de l'intervention, (ii) les innovations adaptatives mises en œuvre, et (iii) les conditions de consolidation des effets et de transformation en impacts.**

Le travail a été mené entre septembre 2025 et fin novembre 2025, avec l'appui des membres de l'équipe PROMAN mobilisés sur place, ainsi que de partenaires et consultants associés au programme.

Le CONTEXTE

Avant 2015

Il convient de rappeler que l'intervention des programmes DDRK et DDRG dans les régions de Gao et de Kidal ne s'inscrit pas dans une dynamique récente initiée en 2015. PROMAN bénéficiait, au démarrage de cette phase, d'une antériorité significative, marquée par de nombreuses interventions conduites dans la région de Kidal depuis 1999.

Cette présence de longue durée a permis à PROMAN de développer une connaissance approfondie des territoires et des dynamiques locales, couvrant l'ensemble des niveaux d'acteurs : communautés rurales les plus éloignées, organisations de la société civile et organisations communautaires de base, autorités locales, services techniques déconcentrés et autorités régionales. Cette antériorité constitue un facteur explicatif majeur de la capacité du programme à intervenir, à s'adapter et à maintenir des activités dans des contextes d'instabilité prolongée.

Avant l'entrée en vigueur de la phase VI du programme DDRK et de son extension à la région de Gao (DDRG), soit avant 2015, PROMAN avait déjà pris une série de décisions structurantes en réponse à la dégradation du contexte sécuritaire. Celles-ci incluaient notamment la limitation du recours au personnel expatrié, le recrutement accru de personnel national et local, ainsi que le redéploiement d'une partie des équipes opérationnelles de Kidal vers Bamako, décision prise avant le saccage ultérieur des bureaux.

Entre 2012 et 2013, des projets d'urgence de petite échelle ont été mis en œuvre afin de maintenir le lien avec les communautés et de préserver les relations de confiance établies de longue date. En 2015, une Unité de Gestion de Programme (UGP) a été installée à Bamako, avant l'installation progressive de bureaux à Kidal et à Gao, avec des équipes régionales volontairement plus légères et moins visibles.

Au moment du démarrage effectif du programme en 2015, la situation était marquée par le retrait partiel, voire total, de nombreux partenaires techniques et financiers depuis 2012. Ne subsistaient que quelques ONG internationales, nationales et associations, principalement actives dans le secteur de la santé. Dans ce contexte, les programmes DDRK et DDRG figuraient parmi les rares initiatives poursuivant des actions de développement, aux côtés d'interventions à dominante sécuritaire et humanitaire, comme rappelé par l'extrait des documents techniques au démarrage des programmes.

Évolution du contexte les Régions de KIDAL et GAO

La crise politique et institutionnelle que connaît le Mali tire une grande partie de ses racines des limites de la gestion des affaires publiques et des réponses des pouvoirs publics aux questionnements et inquiétudes de survie des populations, plus particulièrement de celles du Nord Mali. Cette situation est d'autant plus criante dans la région de Kidal, benjamine des 8 régions du Mali, qui est la seule à aller à la décentralisation intégrale en 1999, sans aucune expérience préalable. Cette région sortait à peine de son 20^{ème} anniversaire quand éclata le conflit en 2012. Ce tableau succinct est associé à un contexte marqué depuis plus de trois années par :

- L'absence totale de l'État et de tous ses symboles et services notamment les services sociaux de base ;
- L'exode de la majorité des élus locaux ; et
- L'asphyxie des Collectivités Territoriales, dont les quelques rares reliques restées in situ se sont vu remplacées par des commissions ad hoc dans leurs prérogatives et sur toutes les lignes.

Une accalmie relative est apparue avec l'Accord d'Alger. La perspective d'Autorités Intérimaires Régionales constitue en effet une avancée importante dans la mise en œuvre du processus de paix et répond au déficit de légitimité et à la faible représentativité des élus des Collectivités Territoriales dont le mandat légal de 5 ans est arrivé à terme en 2014. Mais leur concrétisation nécessite bien des repositionnements d'acteurs en vue de trouver un maximum de représentativité et d'équilibres en son sein.

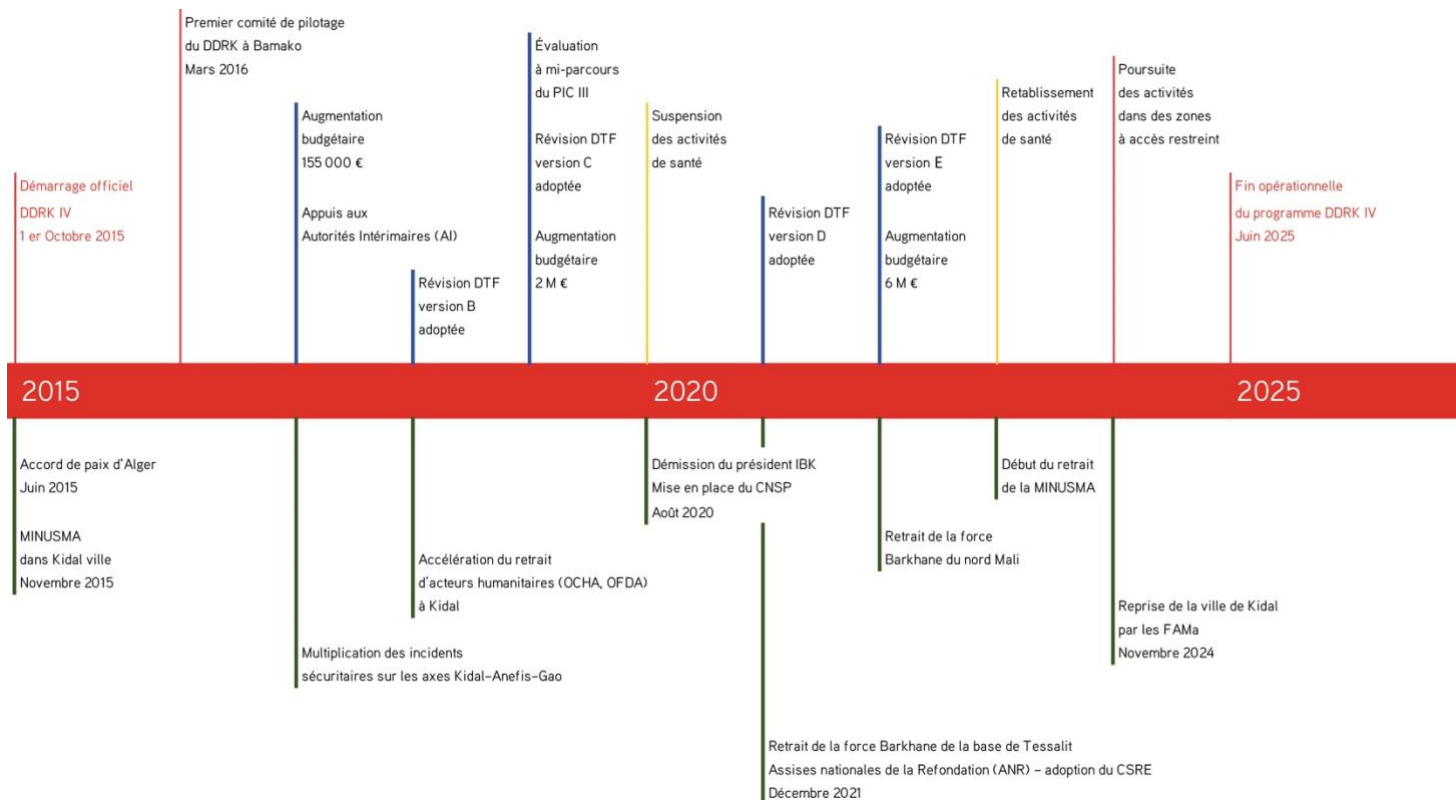
Pour « assurer le service minimum » l'Administration de la région est localisée à Gao, les élus actifs sont à Bamako, avec l'essentiel des services techniques. Entre le défi de la légitimité des élus locaux et de l'efficacité des mesures d'actions publiques post-conflit se jouent de gros enjeux avec les élections communales d'octobre 2015, qui augurent d'un changement presque total des organes en place avec plus d'exigences sur un terrain où tout est à refaire, notamment en matière d'accès aux services sociaux de base.

La région reste marquée par des épisodes d'insécurité à cause de l'activisme permanent des groupuscules islamistes. Cela rend les déplacements difficiles sur les routes « officielles » en raison des mines pouvant être posées sur les axes de passages des convois. Le déplacement avec les propres véhicules du programme reste impossible. Les voyages en voiture de location demeurent l'unique option et les « loueurs » se sont organisés pour largement augmenter les prix pratiqués. A ce contexte résumé s'ajoutent les méfaits du conflit, traduits par la destruction massive des édifices publics et privés, le pillage des équipements sociaux et économiques ainsi que des moyens logistiques. La crise a ainsi détruit partiellement (et parfois totalement) tous les acquis des programmes et projets de développement en rapport avec les services sociaux de base, y compris sanitaire et social, dans les zones occupées.

Cette antériorité a constitué un capital relationnel et institutionnel déterminant, conditionnant la capacité des programmes à maintenir des interventions lorsque le contexte s'est fortement dégradé.

2015-2025

C'est dans cet esprit d'un "nexus intégré et opérationnel" entre urgence, sécurité et développement que le DDRK IV et le DDRG ont été conçus et mis en œuvre. Cette approche, fondée sur l'adaptation continue aux conditions du milieu, a structuré l'ensemble des choix stratégiques et opérationnels du programme, comme l'illustre la frise chronologique présentée ci-après.



Les régions de Gao et de Kidal ont été marquées, tout au long de la période d'intervention, par une instabilité sécuritaire persistante et par des reconfigurations territoriales successives. La présence et l'influence des autorités étatiques, des forces internationales et des acteurs locaux ont évolué dans le temps, générant des discontinuités institutionnelles, des contraintes d'accès au terrain et des périodes d'incertitude accrue.

Dans ce contexte, les programmes DDRK et DDRG ont dû intégrer l'instabilité comme une donnée structurelle de leur environnement d'intervention, et non comme un aléa ponctuel. Cette lecture a conduit les équipes à ajuster en permanence les modalités d'intervention, les zones de présence et les partenariats, afin de maintenir la continuité des actions tout en limitant l'exposition aux risques.

Les discontinuités institutionnelles observées dans les régions d'intervention ont affecté le fonctionnement régulier de plusieurs services publics, en particulier dans les secteurs sociaux et productifs. Ces situations résultent de facteurs multiples – sécuritaires, logistiques et administratifs – et ont limité, par périodes, la capacité des institutions à assurer une présence continue sur le terrain.

Face à ces contraintes, les programmes ont privilégié une approche pragmatique, fondée sur l'identification d'acteurs encore opérationnels et sur l'adaptation des modalités de collaboration, en articulation avec les autorités de tutelle et les services techniques lorsque les conditions le permettaient.

L'évolution du contexte a eu des effets directs sur la mise en œuvre des activités, se traduisant par des ajustements de calendrier, des suspensions temporaires ou des redéploiements géographiques. Ces adaptations, loin de constituer des échecs opérationnels, ont fait partie intégrante de la stratégie de gestion des programmes.

La capacité à reprogrammer, prioriser et redéployer les interventions a permis de préserver les objectifs essentiels et de maintenir un niveau d'activité compatible avec les contraintes du terrain, tout en garantissant la sécurité des équipes et des partenaires.

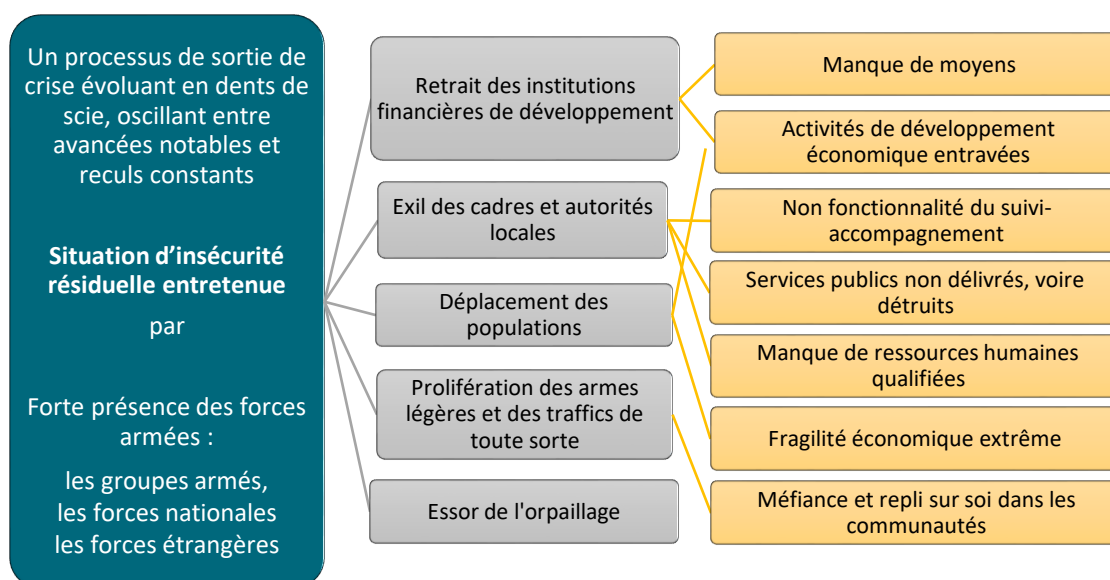
La gestion de ce contexte instable a reposé en grande partie sur l'implication et l'expertise des équipes du programme et des acteurs locaux. Leur connaissance fine des dynamiques territoriales, leur capacité d'analyse et leur proximité avec les communautés ont constitué des leviers déterminants pour anticiper les évolutions, adapter les interventions et maintenir le dialogue avec les partenaires institutionnels.

Cette dimension humaine et relationnelle apparaît comme un facteur clé de la résilience des programmes, souvent plus déterminant que les dispositifs techniques eux-mêmes.

Ainsi, le contexte d'intervention des programmes DDRK-DDRG ne peut être appréhendé uniquement comme une contrainte. Il constitue également un cadre d'apprentissage ayant façonné les pratiques, les outils et les postures des équipes et des partenaires. L'expérience montre que la prise en compte explicite de l'incertitude, combinée à des mécanismes d'adaptation et à un ancrage local fort, est une condition essentielle pour intervenir durablement en milieux sensibles.

LES CONTRAINTES ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LES INTERVENTIONS

Entre 2012 et 2023 (et même après) le Nord du Mali subit un enlèvement du conflit. Une situation « d'insécurité résiduelle » qui a bien des incidences sur le maintien des services publics (de base) et non publics (financiers, transports) dans les villes des 2 régions, et par voie de conséquence sur les activités des 2 programmes.



Les équipes de PROMAN vont donc devoir « faire avec » une situation marquée à la fois par :

- des **éléments structurels prévisibles** : nouvelle « gouvernance » à gérer ; retrait des services publics et financiers ; déplacement des populations (Région de Kidal surtout) ; ...
- des **éléments conjoncturels imprévisibles** : attaques sur les principaux axes routiers, difficultés d'accès, enlèvements et engins explosifs, départ des parties prenantes, ...

Dans un tel contexte, où les dispositifs multi-acteurs mis en place vont avoir beaucoup de peine à fonctionner, où toute l'architecture de gouvernance ascendante multi-acteurs conçue par PROMAN a de la peine à se maintenir en l'absence notamment des autres intervenants, les équipes vont devoir assurer beaucoup elles-mêmes. Elles vont devoir développer différentes stratégies et tactiques pour assurer un certain suivi.

Ceci dans une phase des programmes particulièrement importante, ou l'un des enjeux est de transférer un maximum d'outils et de savoirs particulièrement à la société civile pour assurer la durabilité des interventions. C'est tout l'enjeu du « Programme de Renforcement de Capacités » développé à partir de 2019 qui va s'attacher à renforcer les capacités des OP, des OCB et des micro-entreprises.

S'ajoute à cela à partir de 2020 une certaine inquiétude liée à la perspective d'arrêter la coopération et qui donnera lieu à une série de prolongations.

Dans ce contexte bien des activités vont cependant continuer à se déployer et de nouvelles à voir le jour (voir rapport de synthèse). Il semble utile avant de présenter les stratégies et tactiques d'adaptation, d'essayer de comprendre quelles ont pu être les conditions initiales, favorisant cette souplesse adaptative. Les prérequis en quelque sorte.

LES PRÉREQUIS D'UNE INTERVENTION EN MILIEU SENSIBLE

Les prérequis présentés ci-après ne constituent pas des conditions idéales ou exhaustives, mais des repères issus de l'expérience, identifiés comme ayant significativement contribué à la capacité d'intervention en milieu sensible.

Avec le recul, il apparaît important de distinguer 3 types de conditions prévalentes à une intervention réussie en milieu sensible : (1) Des conditions formelles inscrites dans la nature et les modalités de la coopération bilatérale ; (2) Des conditions opérationnelles logées dans les modalités de gestion de programme et le professionnalisme de l'agence d'exécution ; (3) Des conditions plus informelles relevant de la « stratégie » et des façons d'anticiper les difficultés.

Les conditions formelles inscrites dans la coopération bilatérale

Ce cadre, bien que formel et exigeant, a également constitué un facteur de sécurisation et de légitimité des interventions, facilitant leur acceptation institutionnelle et leur continuité.

La Coopération Luxembourgeoise apparaît pour le moins particulière. Un petit tableau comparatif la situe par rapport à ses voisins les plus actifs au Mali comme le pays qui investit le plus dans la coopération internationale relativement à son RND.

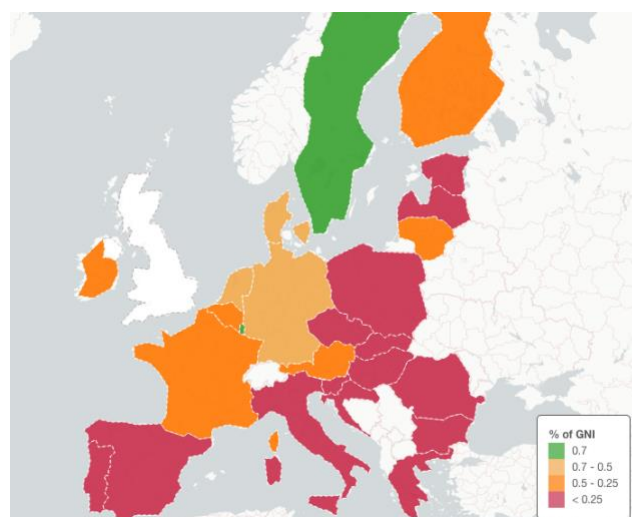
RATIO	LUXEMBOURG	FRANCE	BELGIQUE
APD / RND*	0,99 % (2022) 1% annoncé (2024)	0,7% (2022) 0,48% (2024)	0,45% (2022) 0,44 % (2023)
% APD bilatérale destinée à des contextes de fragilité	44,3 % (2023) dont 26% en assistance humanitaire	28,3% (2023) dont 9% humanitaire et 9,4% aide à la paix	32,6% (2023) dont 29% en assistance humanitaire

APD : Aide Publique au Développement ; RNB : Revenu National Brut (source OCDE)

Le Luxembourg apparaît ainsi parmi les rares à atteindre et même largement dépasser les 0,7% d'engagements à l'échelle européenne (Aid Watch CONCORD).

Pour donner à la coopération luxembourgeoise une dimension plus stratégique et plus centrée sur le long terme, le Luxembourg a décidé de passer d'une approche « projet » à une approche « programme », avec un instrument privilégié : le PIC, **Programme Indicatif de Coopération**.

Dans le cadre du PIC, le gouvernement du pays partenaire est invité à présenter sa stratégie nationale de développement ainsi que les politiques nationales pour les secteurs prioritaires retenus. Le PIC assure dès lors une plus grande transparence et une meilleure prévisibilité des actions de la coopération luxembourgeoise et leur confère un caractère stratégique. Son objectif est également d'améliorer et de faciliter la gestion de la coopération.



L'objectif majeur de la coopération Luxembourgeoise est la réduction de la pauvreté. Le PIC identifie les secteurs prioritaires de la coopération. Il s'agit le plus souvent de secteurs sociaux tels que l'éducation et la formation des ressources humaines, la santé, l'eau et le développement rural intégré. Surtout, **le PIC ouvre un espace de dialogue politique** portant sur des questions d'intérêt commun.

A l'occasion de la signature des PIC, le Luxembourg institutionnalise également ses relations de coopération avec ses principaux partenaires en créant avec chacun une **commission de partenariat**. Ces commissions permettent aux ministres respectifs en charge de la coopération de chaque pays de se rencontrer chaque année, de procéder à l'examen des relations de coopération et de donner les impulsions nécessaires pour l'avenir.

La maîtrise d'œuvre est confiée à des agences d'exécution : Lux-développement pour le Sud Mali et PROMAN pour le Nord.

Dans le cas des programme DDRK/DDRK de PROMAN, un Comité de Pilotage a été mis en place présidé par le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale du Mali et l'Ambassade du Luxembourg de Dakar – devenue en cours de Programme l'Ambassade de Bamako.

Ces rencontres sont suivies de manière régulière, sur une base annuelle, et on perçoit dans les compte-rendu de réunions l'importance et le sérieux que chaque partie y met. Entre ces moments officiels, les possibilités pour l'agence d'exécution de s'adresser plus directement à l'une ou à l'autre des parties de la coopération bilatérale (ministère ou ambassade) est également importante à considérer.

Les conditions opérationnelles de l'agence d'exécution PROMAN

Nous avons relevé quelques caractéristiques importantes à considérer dans le chef de PROMAN en tant qu'Agence d'Exécution d'un programme de coopération bilatérale :

- Un certain **relationnel empathique** avec les pouvoirs publics maîtrisant les codes en vigueur dans l'administration et la diplomatie.

C'est-à-dire que les protocoles, les hiérarchies, le pouvoir de convocation, ... autant de dimensions qui apparaissent ici bien maîtrisées, alors qu'elles ne le sont pas forcément chez les acteurs de développement, notamment ceux se réclamant du « non gouvernemental ».

- une **expérience affirmée** dans la gestion de programmes d'envergure, nécessitant des ressources spécialisées en gestion financière, en gestion de ressources humaines, particulièrement de gestion des procédures

PROMAN apparaît en effet rompu en ingénierie de gestion de projets et programmes si l'on en juge par :

- les dispositifs de gestion du programme mis en place depuis le COPIL national jusqu'aux comités et cadres de concertation sectoriels locaux,

- les tableaux de bord et instruments de planification-instruction-suivi/évaluation, les Accords de Partenariats Opérationnels faisant partie de cette ingénierie générale (voir livret spécifique sur les partenariats).

Ces deux dimensions solidement articulées ont certainement facilité une prise de décision rapide et adéquate, rendue particulièrement critique en milieu sensible.

- une capacité reconnue de **délégation** aux partenaires locaux (OSC, Services Techniques, etc.) ;

Elle apparaît particulièrement forte dans certains témoignages. Même si elle peut être vue en partie comme le produit de difficultés de suivi sur le terrain, les témoignages indiquent, spécifiquement pour Kidal, qu'un certain suivi à distance des activités de terrain a pu être maintenu (par téléphone notamment). Cette délégation a aussi été balisée par des APO (Accords de Partenariat Opérationnels) de plus en plus précis sur les responsabilités respectives.

- une grande **souplesse** offerte aux partenaires (OSC et STD) balisée cependant par des Accords de Partenariats Opérationnels détaillés mais qui se distinguent de ce qui se fait habituellement (voir encart).

« Jusqu'en 2019, sur DDRK il n'y avait que 2 réunions par an : la réunion de planification au niveau local et le Comité de pilotage au niveau national. On ne connaissait pas les ANO (Avis de Non Objection). Une fois le plan validé l'équipe n'a qu'à exécuter. Lorsqu'on est arrivé à l'AFD on est tombé dans la Réunionite !! On ne connaissait pas !! En général quand on demandait des fonds... on justifiait [il suffisait de]... en une semaine c'était acquis !

« Comme PROMAN avait 5 projets dont 2 projets avec la coopération Luxembourgeoise, 3F, DDM, et SDNM, on a été obligé de revoir notre manuel de procédures et de l'adapter aux bailleurs les plus compliqué possible. On y est arrivé mais la crise est survenue ».

« Il y a eu aussi le Système de « tracking » / « ciblage » on ne connaissait pas, mais c'est très compliqué à faire. Après on dit que pour les perdre il faut payer par Orange Money mais cela a créé un blocage : personne pour transférer les sous, ou pas de réseaux. Et la solution devenait plus grande que le problème ! »

« Avec le Luxembourg il est facile de discuter des procédures, mais pas avec les autres. Bien sûr c'est important les procédures et PROMAN a pensé cela : harmoniser le système de gestion, mise en place des réunions, des revues régulières et même des procédures de passation de marché ! Les collègues nous ont dit : « vous avez compliqué la situation, mais finalement on a compris que cela mettait de l'ordre ! ».

Reste enfin une gestion axée résultats plutôt que moyens ou activités.

Avec des résultats/outcomes que l'on peut considérer comme étant de l'ordre des effets plus stratégiques comme en témoigne bien des indicateurs des tableaux de bord annuels : C'est par exemple le cas dans l'agriculture où au-delà des rendements, du nombre personnes formées et appuyées, on trouve des indicateurs concernant la mise en place de **réseaux** de producteurs, banques de céréales ou d'intrants, de taux de densification du bétail, ainsi que des indicateurs d'effectivité des acteurs (OP) et des services techniques, à faire ce qu'ils sont censés faire. La mesure est qualitative et reposant sur l'effectivité des suivi-contrôle, des réunions, etc.

Ces capacités ne sont pas acquises d'emblée, mais se construisent progressivement à travers la durée d'engagement, l'apprentissage et l'adaptation organisationnelle.

Les conditions logées dans l'art de la stratégie

Il y a enfin les conditions plus informelles liées d'une part aux stratégies développées au fil du temps et aux engagements des personnes dans les activités et finalités du programme.

On peut réunir les deux sous un concept, de plus en plus reconnu aujourd'hui (même s'il fait encore débat) : la **localisation** de la coopération.

Si PROMAN a eu l'obligation en 2006-2007 de recruter des compétences nationales étant donné les rapt d'expatriés qui commençaient, elle l'a fait en mettant l'accent sur des personnes issues de la région ou maîtrisant la langue locale Tamashek ! Mais cela n'explique pas tout.

Cela n'explique pas le fait que les personnels des programmes ont régulièrement été dans les zones à risque, parfois dans l'urgence, pour résoudre un problème, participer à une commémoration, soutenir des communautés...

Même si l'UGP a été logée à Bamako avant 2015, le suivi n'a pas manqué qu'il soit en présentiel parfois, mais souvent aussi à distance, par téléphone, « à n'importe quelle heure de la nuit », étant donné les liens qui avaient été établis avec la plupart des acteurs stratégiques de la région dont les leaders des communautés.

Cette capacité – plus rare dans le cadre de la coopération au développement - est développée au chapitre suivant.

POSTURE ET ARBITRAGES STRATÉGIQUES EN CONTEXTE D'INCERTITUDE

En contexte de crise, La posture et les arbitrages apparaissent particulièrement importante. Il ne s'agit pas tant de bien savoir programmer à l'avance, que de savoir s'adapter aux circonstances et anticiper les risques et les difficultés. Ou plutôt de bien savoir articuler les deux qui sont fortement en tensions. Cela nécessite de bien connaître et comprendre les tendances à l'œuvre dans le milieu, et utiliser les marges de manœuvre existantes pour les orienter au profit du programme.

Apprécier les « conditions-conséquences » plutôt que les « moyens-fins »

Il est important de comprendre que cela n'est pas du tout naturel dans nos sociétés occidentales habituées à penser le changement comme un rapport « moyens-fins ». D'autres sociétés (chinoise en particulier¹) l'ont conçu comme un rapport « conditions-conséquences » qui consiste à avant tout tenir compte de ce qui se passe au quotidien – les risques, les opportunités, le potentiel du moment, les rapports de force...- ce qui leur permet d'éviter d'être fixés sur des résultats et des objectifs fermés.

En pratique, cet art stratégique a certainement eu autant d'importance que l'art et les compétences gestionnaire du maître d'œuvre. Il a permis différentes postures d'accompagnement selon les périodes.

Différentes postures d'accompagnement selon les périodes

Cela apparaît tout d'abord dans les diverses postures que les responsables de programme ont adoptées, selon les périodes d'insécurité. A l'échelle régionale, PROMAN s'est inscrit dès le départ dans une démarche d'accompagnement des acteurs institutionnels tout en cherchant à être ancré dans les communautés. Trois stratégies ont été ainsi mobilisées selon les moments :

- une stratégie de « mobilisation communautaire » et de « gestion des conflits »
- une stratégie de « gestion sectorielle et opérationnelle d'affaires publiques »
- une stratégie de renforcement de la redevabilité

La stratégie de « mobilisation communautaire » et de « gestion des conflits » consistait à mobiliser les communautés autour d'infrastructures publiques tout en suivant les principes du « Ne pas nuire », c'est à dire en essayant de contenter les différentes communautés et communes, cercles, à travers des planifications sectorielles avec les autorités régionales. Un important travail a notamment été réalisé au niveau des plans communaux mais également dans des plans régionaux sectoriels à l'échelle régionale. Afin de faciliter la régulation des tensions et des conflits, notamment autour des aménagements, un **vivier de sensibilisateurs sur la paix et la réduction des violences communautaires** a été créé dans chaque cercle. Il repose sur deux animateurs, équipés de matériel multimédia. Ils ont pour tâche la veille et la sensibilisation au retour de la paix et de l'État. Ce dispositif a été repris par le Ministère de la Réconciliation lorsqu'il s'est agi de mettre en place l'ERAR – l'Équipe Régionale d'Appui à la Réconciliation – en 2018.

Dispositif de sensibilisation pour la paix et la réduction des violences communautaires
Mis en place à partir de 2017, il était composé de 10 relais communautaires, 2 par cercles identifiés avec les communautés, animant des rencontres sur base de besoins identifiés dans les cercles :
La question des mandats et responsabilités ;
Les questions de gouvernance des points d'eau et d'accès des populations aux services sociaux de base ;
Les questions des conflits et violences

¹ Voir François Jullien 2002 Traité de l'efficacité Poche

La stratégie de « gestion sectorielle et opérationnelle d'affaires publiques »

A partir de 2016 les choses se corsent avec l'arrivée des groupes armés au pouvoir. Comme le montre le témoignage ci-contre, le travail va consister à « gérer les affaires locales publiques ». C'est-à-dire faire en sorte que les décisions puissent se prendre afin que les opérations puissent se faire normalement.

Dans ce contexte la stratégie va être de maintenir les comités mis en place par le programme pour la gestion sectorielle des opérations - en arguant de l'antériorité du DDRK et de son utilité pour les communautés (dont bien des membres des groupes armés sont issus) – et en évitant les membres des groupes armés à participer mais « sans tenue et sans armes ». C'est à dire avec leur fonction « publique » au service des populations, mais pas militaire. En cas de conflit les mécanismes de gestion communautaire sont mobilisés doublés des méthodes de négociation en situation critique (Méthode BATNA, ci-contre).

La méthode BATNA de gestion des conflits. C'est une méthode de négociation (Best Alternative to a Negotiated Agreement) qui repose sur le fait de prévoir la meilleure option possible si l'accord échoue [en français méthode MESORE, MEilleure SOLution de Repli]. Elle suppose de bien connaître les besoins, les intérêts et rapports de force.

La stratégie de renforcement de la redevabilité générale en accompagnement des Collectivités Locales.

Elle débute dès 2015, mais sera surtout renforcée après 2019. Profitant des investissements pour reconstruire et réhabiliter, en particulier le siège du Conseil Régional de Kidal abritant les Autorités Intérimaires (qui sera également équipé en fournitures, matériels de bureau, groupe électrogène) – des formations sont organisées avec la participation du Gouverneur de Région, du président de l'AI, des membres de l'AI et de représentants de la société civile. Les formations portent sur des thématiques pertinentes et stratégiques à la réussite du processus de fonctionnement des Autorités Intérimaires (encadré). Les formations permettent d'améliorer la transparence et la redevabilité avec notamment :

- ✓ une meilleure maîtrise des procédures d'appel d'offres,
- ✓ la mise en place d'un comité d'analyse et de sélection des dossiers de la formation professionnelle
- ✓ l'élaboration d'un Plan d'action opérationnel pour la Région

Le contenu des formations en redevabilité

- Rôle et responsabilité des élus dans la paix et la cohésion sociale ;
- Maîtrise d'ouvrage par les collectivités ;
- Planification du développement local et régional ;
- Prise en compte du genre et amélioration de la résilience face au changement climatique.

Des postures d'accompagnement articulées autour d'un cap précis

Les postures d'accompagnement ne sont pas à voir comme une succession linéaire, mais plutôt comme imbriquées les unes dans les autres, certaines étant plus mobilisées selon les circonstances et contraintes du moment.

Elles sont présentées toutes comme étant orientées vers une redevabilité généralisée. Les responsables de programmes parlent aussi de responsabilité ascendante.

L'important ici est de bien voir qu'en dépit des variations de posture, les programmes ont toujours suivi un cap important pour la reconstruction de l'État de droit dans cette partie du Mali : celui de la construction d'une redevabilité généralisée.



ACQUIS, DIFFICULTÉS ET INNOVATIONS ADAPTATIVES

Acquis majeurs des interventions en milieu sensible

L'un des acquis majeurs des programmes DDRK et DDRG réside dans leur capacité à maintenir une présence et une action de développement continues dans un environnement marqué par l'instabilité et l'incertitude. Malgré des contraintes sécuritaires, institutionnelles et logistiques persistantes, les interventions ont pu être poursuivies, ajustées et redéployées, limitant les ruptures prolongées avec les territoires et les populations.

Cette continuité de l'action, combinée à une capacité d'adaptation progressive, a permis de préserver des relations de confiance avec les acteurs locaux et institutionnels encore présents, tout en consolidant des modalités de pilotage adaptées aux contextes sensibles.

Sur la base de cette expérience, plusieurs acquis majeurs peuvent être identifiés. Ils sont présentés ci-après comme des résultats structurants de l'intervention en milieu sensible.

Acquis n°1 – Maintien d'une action de développement dans la durée malgré l'instabilité

Le premier acquis majeur réside dans la capacité des programmes à maintenir une action de développement continue dans un environnement marqué par l'insécurité, les discontinuités institutionnelles et l'incertitude.

Alors que de nombreux acteurs ont dû réduire, suspendre ou réorienter leurs interventions, les programmes DDRK et DDRG ont pu poursuivre des activités de développement, en les adaptant aux contraintes du contexte. Cette continuité relative a permis d'éviter des ruptures prolongées avec les territoires et les populations, condition essentielle à la préservation de l'impact à long terme.

Acquis n°2 – Préservation et consolidation d'un capital de confiance avec les acteurs locaux

La capacité à maintenir des relations de confiance avec les communautés, les partenaires locaux et les acteurs institutionnels encore présents constitue un acquis central de l'intervention en milieu sensible.

Cette confiance, construite sur la durée, a permis de préserver des canaux de dialogue, de faciliter l'acceptation des interventions et de maintenir un minimum de coopération même dans des périodes de forte tension. En contexte sensible, ce capital relationnel apparaît comme un préalable indispensable à toute adaptation ou reprise des activités.

Acquis n°3 – Développement d'une capacité organisationnelle d'adaptation et de pilotage flexible

Les programmes ont progressivement développé une capacité organisationnelle d'adaptation fondée sur un pilotage flexible, une prise de décision contextualisée et une lecture réaliste du terrain.

Cette capacité ne repose pas sur des ajustements improvisés, mais sur des mécanismes de gestion permettant de prioriser, de redéployer ou de suspendre certaines actions en fonction de l'évolution du contexte, tout en préservant la cohérence globale des objectifs.

Acquis n°4 – Renforcement de l'ancrage local et valorisation des équipes et partenaires de terrain

L'intervention en milieu sensible a renforcé l'importance stratégique de l'ancrage local, tant au niveau des équipes que des partenaires.

Le recours accru à des équipes locales, la valorisation de leur connaissance fine des dynamiques territoriales et leur implication dans l'analyse du contexte ont permis d'améliorer la pertinence des décisions et de limiter

l'exposition aux risques. Cet ancrage apparaît comme un acquis déterminant pour la résilience des interventions.

Acquis n°5 – Capacité à articuler développement, urgence et sécurité dans une logique de continuité

Les programmes ont acquis une capacité à articuler, de manière pragmatique, les dimensions de l'urgence, de la sécurité et du développement.

Cette approche, proche d'un "nexus opérationnel", a permis d'éviter des ruptures strictes entre types d'intervention et de maintenir une continuité minimale des actions, même lorsque les conditions ne permettaient plus une mise en œuvre classique de projets de développement.

Acquis n°6 – Apprentissage collectif et professionnalisation de l'intervention en milieu sensible

L'expérience cumulée a contribué à un apprentissage collectif au sein des équipes et des partenaires, renforçant la professionnalisation de l'intervention en contexte d'incertitude.

Les programmes ont progressivement intégré des réflexes d'analyse contextuelle, de gestion du risque et d'adaptation des modalités d'intervention, constituant ainsi un socle de compétences transférables à d'autres contextes sensibles.

Acquis n°7 – Capacité à assumer des arbitrages stratégiques responsables

Enfin, les programmes ont démontré une capacité à assumer des arbitrages stratégiques difficiles, incluant le ralentissement, la suspension ou le redéploiement d'activités lorsque les conditions l'exigeaient.

Ces choix, loin de traduire un renoncement, relèvent d'une gestion responsable visant à préserver la sécurité des acteurs, la crédibilité des interventions et l'impact à long terme des programmes.

Pris ensemble, ces acquis majeurs illustrent que l'intervention en milieu sensible ne se limite pas à la gestion de contraintes, mais peut générer des capacités durables, tant organisationnelles que relationnelles. Ces acquis constituent le socle à partir duquel les difficultés et les innovations présentées dans les sections suivantes doivent être analysées.

Difficultés et limites rencontrées

L'intervention en milieu sensible s'est déroulée dans un environnement caractérisé par des contraintes multiples et évolutives, qui ont limité la portée et la continuité de certaines actions. Ces difficultés, largement liées au contexte sécuritaire, institutionnel et logistique, constituent des limites structurelles propres à l'intervention de développement en situation d'instabilité prolongée.

Les difficultés présentées ci-après ne doivent pas être lues comme des insuffisances du programme, mais comme des facteurs ayant influencé les modalités d'intervention, les rythmes de mise en œuvre et la capacité de consolidation des résultats.

Difficulté n°1 – Accès au terrain et contraintes sécuritaires persistantes

Les restrictions d'accès liées à la dégradation de la situation sécuritaire ont constitué une difficulté majeure tout au long de la période d'intervention.

Les déplacements ont été limités ou suspendus dans certaines zones, imposant des ajustements permanents des modalités de mise en œuvre et réduisant la capacité de suivi direct des activités.

Difficulté n°2 – Discontinuités institutionnelles et instabilité des interlocuteurs

Les changements fréquents d'interlocuteurs institutionnels et les périodes de vacance de certains services ont complexifié la coordination, la planification et l'ancrage institutionnel des interventions.

Ces discontinuités, liées au contexte, ont parfois freiné la consolidation de certains acquis et rendu plus difficile l'inscription des actions dans des cadres institutionnels durables.

Difficulté n°3 – Contraintes logistiques et imprévisibilité des délais

Les contraintes logistiques, notamment en matière d'approvisionnement, de transport et de déploiement des intrants, ont affecté les calendriers de mise en œuvre et la continuité de certaines activités.

L'imprévisibilité des délais a nécessité des ajustements fréquents et a parfois limité la capacité à planifier à moyen terme.

Difficulté n°4 – Pression organisationnelle et charge pesant sur les équipes

La gestion d'interventions en contexte d'instabilité prolongée a généré une pression importante sur les équipes et les partenaires.

L'adaptation permanente, les contraintes de mobilité, la charge émotionnelle et le turn-over ont constitué des limites récurrentes, affectant la continuité des ressources humaines et la stabilité organisationnelle.

Difficulté n°5 – Limites à la consolidation et à la pérennisation de certaines actions

Les contraintes contextuelles ont limité la capacité à consolider et à pérenniser certaines actions au-delà de leur phase de mise en œuvre.

Dans certains cas, l'instabilité a empêché l'ancrage institutionnel ou communautaire attendu, rappelant les limites inhérentes à toute intervention de développement en milieu sensible.

Ces difficultés et limites ont constitué le cadre dans lequel les équipes et les partenaires ont été amenés à développer des réponses adaptées et innovantes, présentées dans la section suivante.

Innovations et adaptations mises en œuvre

Face à un contexte marqué par l'instabilité, l'incertitude et la volatilité des conditions d'intervention, les programmes DDRK et DDRG ont progressivement développé un ensemble d'innovations visant à adapter leur stratégie et leurs modalités opérationnelles. Ces innovations, issues de l'expérience de terrain et documentées par les équipes de capitalisation, relèvent à la fois de choix stratégiques structurants et d'ajustements fonctionnels concrets.

Elles traduisent une capacité à repenser l'intervention de développement en milieu sensible, en s'appuyant sur l'ancrage local, la flexibilité, la gestion du risque et des modalités opérationnelles adaptées aux réalités du terrain.

Les innovations stratégiques

Les innovations stratégiques portent sur la posture générale d'intervention, le pilotage des programmes et la relation avec les parties prenantes. Elles traduisent une évolution progressive des cadres d'analyse et de décision, intégrant l'incertitude comme une donnée structurelle et plaçant les acteurs locaux au cœur de la stratégie.

Innovation stratégique 1 – Une stratégie fondée sur le local

L'une des innovations stratégiques majeures des programmes DDRK et DDRG réside dans le choix assumé de fonder l'intervention sur une connaissance fine et une mobilisation prioritaire des acteurs locaux.

Cette stratégie s'est traduite par une attention particulière portée aux dynamiques communautaires, aux réseaux locaux et aux capacités existantes, permettant d'adapter les interventions aux réalités du terrain et de renforcer leur acceptabilité. Les encadrés et témoignages recueillis illustrent comment cette approche a permis de maintenir des interventions là où des dispositifs plus centralisés auraient été inopérants.

« le DDRK a développé une stratégie d'intervention qui lui a permis de se familiariser avec les réalités contextuelles, d'avoir les populations avec elle. C'est à dire avec une implication à tous les niveaux. Avec des équipes souvent locales, et sur base d'une connaissance du DDRK du fait des acquis précédents. Cet ancrage local a permis que les programmes puissent continuer à intervenir. D'autres n'ont pas pu travailler dans la région ».

La différence avec le DDRK tient au fait que PROMAN a toujours fondé son intervention sur les acteurs locaux. Cela avait déjà été le cas à l'origine avec le recrutement et le renforcement d'entreprises locales de forage ou d'aménagement de surface (digues, barrages) plutôt que de faire venir des entreprises de la capitale bien plus compétentes mais bien plus coûteuses. Ce « pari du local » se manifeste aussi très tôt par le fait de « faire monter les leaders communautaires » dans les dispositifs de décision à tous niveaux (commune, cercle, région), en « facilitant le partage des responsabilités à chaque niveau », ce qui a eu pour conséquence que « les populations protègent les investissements car elles se reconnaissent dans les réalisations du DDRK ».

« Cela peut-être des membres des groupes armés, mais pour la partie « civile » et pas militaire. Ces comités de gestion sont en effet des alliés politiques de ces groupes armés, car ce sont ces mêmes groupes qui mettent en place des mécanismes de gestion à la fois pour la partie militaire et pour les services : commission santé, commission eau et électricité, etc. Comme c'est l'aide civile de la rébellion qui compose ces commissions on peut s'arranger et composer avec elle. De toute façon c'est inévitable d'avoir des représentants de ces commissions qui participent aux rencontres, mais en tant que civil ! Quand il vient, il vient en tant que société civile et pas en tant que représentant des groupes armés »

Cela n'a pas été sans difficulté au moment de la prise de pouvoir des groupes armés dans la région (cf. encart ci-contre).

« A partir de mars 2014 tous les services techniques et administrations quittent la région pour commencer à revenir à partir de 2018-2019.

Ces groupes armés ont en effet créé une commission régionale qui remplace le gouvernorat. Tout le monde devait passer par cette Commission Régionale de Kidal. Mais fort de leur ancrage local, les responsables du programme de PROMAN vont refuser arguant de ce qu'ils sont tenus par une coopération bilatérale entre le Mali et le Luxembourg et qu'à partir du moment où la partie malienne n'est plus représentée ils ne peuvent plus agir, sauf à adopter une approche communautaire et reposant sur les élus locaux.

Pendant ce temps-là les groupes armés créent des commissions pour remplacer les services techniques. Et comme nous étions là avant eux on a refusé d'intégrer ces commissions et avons dit que nous travaillons avec les maires ! Pour ce qui est de la santé c'est à travers les ASACO ! et pour les points d'eau c'est à travers les comités de gestion des points d'eau ! On n'est pas passé par la gouvernance des groupes armés ! Groupes armés qui représentent la rébellion mais pas toute la population ».

La stratégie est décrite dans le témoignage ci-dessous.

« Nous leur disons nous on intervient conformément à la politique de santé du Mali qui fait que c'est une santé communautaire. Donc on aide à ce que les communautés mettent en place un centre de santé avec une organisation communautaire autour d'un centre de gestion dit CSCOM et nous on va vous aider à recruter des agents de santé communautaire qui sont sous la supervision de la Direction Régionale de la Santé mais qui ne sont pas sous la supervision de la commission de la santé dirigée par les groupes armés. S'il y a des distributions nous mettons en place des commissions de distribution qui distribuent nos appuis. On leur explique bien en amont. Généralement ceux qui sont au niveau local et qui ont des intérêts refusent. On monte alors à un plus haut niveau et on leur explique à nouveau. Et on y trouve des oreilles attentives qui disent : « c'est vrai qu'on a décidé de mettre tout le monde au pas mais on fait une dérogation pour DDRK car on a confiance en eux car ils vont apporter des réponses aux communautés à travers les représentants des communautés ».

Cette stratégie n'est pas sans risques, ni sans difficultés. Il faut notamment passer certains niveaux de décision chez les groupes armés pour atteindre de « plus hauts niveaux ». Ce qui n'apparaît possible que si l'on est reconnu par les communautés d'où proviennent les leaders des groupes armés. On perçoit bien là toute l'importance de l'ancrage local. Un ancrage qui n'est pas forcément identitaire mais socio-historique, lié à l'importance historique des investissements dans la région autant qu'à la maîtrise des codes de communication des communautés locales. Et cela va avoir des résultats : « Comme tout cela est imbriqué², pour finir ils [les groupes armés] se sont retrouvés dans l'approche ».

² On fera remarquer au passage, l'importance de ses quelques mots : « tout est imbriqué » ! Traduction : bien malin qui pourrait distinguer et faire le tri. Tout criblage, tout « ciblage » dans de tels contextes n'a rigoureusement pas de sens.

Cette négociation ne se fait pas sans conditions du côté de PROMAN. Si le principe de devoir composer avec les groupes armés fait unanimité, étant donné qu'il n'est pas possible de faire autrement si « tout est imbriqué », cela n'est pas sans conditions. D'abord celle que ce soit bien « *la communauté qui choisit ses représentants* » ! Ensuite celle que « les membres des groupes armés viennent dans les commissions ni en armes ni en tenue ». Donc en tant que « *représentant de la société civile mais pas en tant que représentant des groupes armés* ».

En appui encore de cette stratégie fondée sur le local, le fait que « Les communautés s'identifient avec les agents qui n'avaient pas besoin de traducteurs et qui connaissent les contextes. Le premier ressort ce sont les ressources humaines locales ! Ensuite ce sont des entreprises locales qui sont recrutées. On sait qui est fiable localement et l'entrepreneur est redevable vis-à-vis de sa communauté. Alors les gens se calment ».

Ce dernier aspect rejoint les expériences du P3F conduit par des ONG françaises sur le Liptako-Gourma qui montraient tout l'intérêt de travailler avec des entreprises locales malgré les réticences du bailleur et la difficulté à obtenir des ANO (Avis de Non-Objection) sur cette question !

Il y a donc autre chose à faire valoir ici : une certaine flexibilité du bailleur de fonds, la coopération Luxembourgeoise !

Innovation stratégique 2 – Une stratégie alliant flexibilité opérationnelle et dialogue avec le bailleur de fonds **Les programmes ont développé une stratégie combinant flexibilité opérationnelle et analyse partagée avec le bailleur de fonds.**

Cette approche a reposé sur un dialogue continu, permettant d'ajuster les objectifs, les calendriers et les modalités d'intervention en fonction de l'évolution du contexte. Loin d'un cadre figé, cette relation a favorisé une gestion pragmatique des contraintes, tout en maintenant les exigences de redevabilité et de cohérence stratégique.

Une grande partie de la stratégie développée ci-dessus repose sur la flexibilité de la coopération luxembourgeoise et la confiance de la partie malienne. Une flexibilité qui n'est pas aveugle ou inconsciente des risques puisqu'elle participe annuellement et avec rigueur au comité de pilotage annuel et suis activement les rapports qui lui sont remis par PROMAN. Cette flexibilité est bien reconnue par les responsables du programme qui parlent même d'engagement (voir ci-contre).

Un mot qui a du sens car ce n'est pas si fréquent que le financeur s'implique au-delà de la délégation de maîtrise à un bureau spécialisé. Un engagement important donc et qui ne manque pas de prendre le temps de la réflexion. Car, selon la même personne, les situations de tensions et de risques ont nécessité à certains moments de « *suspendre les activités, pendant la période de tension la plus forte, le temps d'une réflexion* », pour pouvoir ensuite mieux « *reprendre en toute neutralité* ». Il est important de reconnaître ici que cette possibilité de différer l'obtention des résultats prévus n'est pas fréquente.

On peut y voir aussi une conditions du maintien : bien des projets en forçant les contraintes locales par un surcroît de financement ou d'interventions directes entravent les prises de responsabilités locales. Dans le cas de PROMAN il y a, même en situation de crise, la possibilité de prendre du recul et d'attendre, de permettre à ce que les situations murissent et que les protagonistes s'entendent, pour faciliter la suite des opérations.

« Elle [l'existence même de la stratégie] repose sur :
- L'engagement et la flexibilité du bailleur de fonds, le Luxembourg ;
- Ensuite la compréhension de la partie malienne qui dit : nous voulons que cela arrive aux communautés. Vous nous donnez l'assurance que ce n'est pas un appui aux groupes armés.
- Ensuite le fait que le projet soit pensé dans la logique du développement local : les besoins sont exprimés à la base depuis les communautés, on remonte à la commune. C'est chaque année que c'est fait sur cette base ascendante que l'on construit nos plans annuels.

En pratique un double pilotage permettant d'articuler les choses entre le local et le national :

De l'Importance des comités de pilotage au niveau régional et national

« Au niveau régional : C'est ce qu'on appelle le COMITE DE SUIVI OPERATIONNEL. Il est présidé par le gouverneur et réunit tous les acteurs qui interviennent dans la région y compris les autres projets programmes ».

« Au niveau national : il s'agit du COMITE DE PILOTAGE présidé par le ministre des Affaires étrangères coprésidé par l'ambassade du Luxembourg. Il comprend le gouverneur et les assemblées régionales plus les autres ministères sectoriels et les agences des nations unies. Ce qui fait qu'il y a une responsabilisation aux différents niveaux. On amène le plan de travail annuel de tout ce qui concerne l'élevage. A déjà été fait avec la chambre d'agriculture avec les services vétérinaires à l'échelle régionale, où les chambres régionales valident techniquement. ils donnent leur quitus pour dire que c'est conforme à la politique nationale.

Même chose pour les points d'eau c'est avec la direction régionale de l'hydraulique, c'est avec les maires, c'est avec les sous-préfets.

Mais il faut reconnaître que nous ne leur confions pas des fonds. C'est donc le gouverneur qui préside la réunion mais la responsabilité financière c'est PROMAN. Donc le Gouverneur valide un budget, il valide des lignes budgétaires, mais on ne lui remet pas d'argent. Certains partenaires donnent les fonds et puis ça disparaît et cela crée des problèmes ».

« Ce double pilotage permet la coordination et la planification ascendante !! Certaines questions sont gérées directement au niveau régional. Cela crée une certaine implication, coordination... on ne voit pas PROMAN dedans ! C'est réellement approprié ».

Innovation stratégique 3 – Une stratégie intégrant la gestion de l'incertitude et de la volatilité.

La prise en compte explicite de l'incertitude et de la volatilité du contexte constitue une innovation stratégique centrale.

Les programmes ont intégré ces éléments dans leurs analyses et leurs processus décisionnels, acceptant l'imprévisibilité comme une donnée permanente. Cette posture a permis d'éviter des engagements irréalistes et de privilégier des interventions modulables, capables d'évoluer en fonction des conditions sécuritaires, institutionnelles et sociales.

Cette gestion de l'incertitude et de la volatilité suppose en effet des temps de réflexion et la suspension provisoire de certaines activités. Au lieu de « forcer » pour que les choses se fassent en temps et en heure comme prévu ou au contraire de « quitter le navire », la stratégie va être d'arrêter jusqu'à ce que les protagonistes assument leurs responsabilités. C'est ce que révèle ce témoignage encore.

« S'il y a des affrontements on arrête les activités jusqu'à ce que les tensions soient tassées. Et après on reprend. Les gens se disent si on continue ces tensions on ne sera plus bénéficiaires des aménagements. Et ils trouvent des mécanismes locaux pour résoudre les tensions.

Les bénéficiaires sont responsabilisés. Pour assurer la durabilité des actions, on demande à ce qu'un comité de gestion du point d'eau soit mis en place pour faciliter l'appropriation locale (comité auquel le point d'eau est remis après sa réalisation).

Et puis il y a des stratégies d'adaptation pour assurer le suivi par rapport aux financements, par rapport aux véhicules, par rapport aux ressources humaines

« Sur Kidal 90-95 % de la population et des élus sont en Algérie. Il n'y a plus que le maire de Kidal. Ils étaient 11 maires ! Lui est élu depuis 2009. Pendant la décennie 2014-2023, il était là, mais n'exerçait pas en tant que maire. Il était là comme leader communautaire à la maison, mais avec son cachet. Quand il y a à valider quelque chose on vient chez lui à la maison ».

« Pour le travail avec les OP sur Kidal ? Les gens sont en Algérie et on peut les appeler sur WhatsApp mais sur Gao les OP sont là. Sur Kidal ce sont surtout des pasteurs en zone rurale et qui ont été vidés avec la crise ».

Innovation stratégique 4 – Une stratégie fondée sur la responsabilisation ascendante en situation d'insécurité

Dans un contexte d'insécurité, les programmes ont mis en œuvre une forme de responsabilisation ascendante, accordant une place accrue aux équipes de terrain et aux partenaires locaux dans l'analyse et la prise de décision.

Cette approche a permis de rapprocher les décisions des réalités opérationnelles, d'améliorer la réactivité face aux changements de contexte et de renforcer l'appropriation des interventions. Les témoignages soulignent que cette responsabilisation a constitué un levier essentiel de continuité de l'action.

« Donc c'est comme ça que c'est construit ! Il y a la responsabilisation de chaque niveau ! Les gens qui étaient au niveau communal viennent au niveau cercle pour confirmer que cela a bien été dit au niveau communal ça a été validé au niveau cercle, au niveau régional, puis le gouverneur et le président de l'Assemblée régionale viennent au comité de pilotage ou le plan d'action annuel est validé en termes de chiffres et d'actions. Ce n'est qu'après que l'équipe opérationnelle va à l'exécution. Tout cela est fait conformément aux politiques nationales, c'est-à-dire qu'on n'invente pas des activités. Si on fait quelque chose en matière de santé animale, c'est avec le service vétérinaire et conformément à des plans opérationnels. Dans le cas de l'emploi et de la formation professionnelle c'est la même chose. Si c'est dans la gouvernance, il y a la politique nationale de décentralisation, il y a des schémas, il y a des PDC ! Donc ça doit être conforme à tout ça et tout ça est lié aux CREDS et aux ODD. »

« La planification ça va de la base au sommet, c'est-à-dire on voit par volet qu'est-ce qui peut être fait par la commune, d'abord les communes, puis on arrive au niveau cercle, et puis au niveau régional. Il y a ce qu'on appelle un comité de suivi opérationnel qui est présidé par le gouverneur de région. C'est ce comité-là qui valide les rapports de l'année « n – 1 » et qui fait des propositions de planification pour l'année « n ». Au niveau régional nous amenons le gouverneur et le président du Conseil Régional à venir au comité de pilotage à Bamako où il y a le bailleur de fonds et le ministère sectoriel.

« On tient donc compte des politiques nationales, mais nous nous insistons vraiment sur le niveau de plus bas de la pyramide. Si on prend par exemple la sécurité alimentaire, ils vous disent qu'il y a un plan national de sécurité alimentaire, qu'il y a un stock national de sécurité alimentaire, qu'il y a un stock régional, mais dans les cercles et les communes, vous n'avez rien !!! Nous, nous avons dit tout ça c'est trop technique, on va les laisser à l'État. Nous nous allons faire des banques de céréales et des banques d'intrants au niveau village et quartiers, mais on ne responsabilise pas les représentants de l'État à ce niveau. C'est la communauté qui met en place un comité de gestion de la banque de céréales ! Nous nous allons former ce comité-là afin qu'il puisse passer un marché pour approvisionner la banque de céréales, sous la forme d'un fonds de roulement et de revolving. Cela gère un peu l'aspect durabilité ! Donc une fois que nous nous faisons cette opération une fois, 2 fois, normalement ça doit aller : le système doit fonctionner de lui-même au niveau le plus bas ! »

« Afin de lutter contre les risques d'attaque de banques on avait l'idée de mettre en place un réseau de banques mais cela n'a pas été finalisé sur Kidal. On n'a pas eu les moyens d'action, il a fallu se replier »

Sans doute peut-on encore insister sur une dimension qui n'apparaît qu'en filigrane jusqu'à présent et structure toute l'intervention de PROMAN en milieu sensible. Elle est liée à l'ancrage local mais s'en différencie d'une certaine manière par l'exigence de ne pas rester collé au local. Étant donné le défi d'une gouvernance pacifiée, sans violence, il s'agit de bien relier les différents registres de pouvoir, en partant du premier niveau, - les communautés et la commune – et en les articulant aux autres niveaux nécessaires, jusqu'au national. C'est ce qu'exprime cet autre témoignage (ci-contre)

Une planification ascendante donc, d'un point de vue programmatique. Mais qui est surtout -d'un point de vue politique- une « **responsabilisation ascendante** »

Les innovations fonctionnelles

Innovation fonctionnelle 1 – Ancrage territorial par le recrutement et la mobilisation de ressources humaines locales

Dans un contexte marqué par des contraintes fortes de mobilité, de sécurité et d'accès au terrain, les programmes DDRK et DDRG ont progressivement fait du recrutement et de la mobilisation de ressources humaines locales un levier central de leur intervention.

Ce choix opérationnel a permis de renforcer l'ancrage territorial des activités, en s'appuyant sur des équipes disposant d'une connaissance fine des dynamiques sociales, communautaires et institutionnelles locales. Au-delà d'une réponse aux contraintes sécuritaires, cette orientation a constitué une modalité d'intervention adaptée aux réalités du terrain, favorisant la continuité des activités et la réactivité face à l'évolution du contexte.

« Quand on a commencé à kidnapper des expatriés (en 2009), le programme s'est réorganisé pour recruter des responsables locaux. Avant il y avait un belge et un sénégalais. On a commencé à ne recruter que des locaux. Et le recrutement s'est fait de manière inclusive : c'est à dire que toutes les communautés étaient représentées dans les équipes. Donc les gens savent que le jour où on va faire un dépouillement on ne va pas sélectionner sur base de son appartenance communautaire mais sur base de la consistance de son DAO. Et comme nous étions là avant la crise, il y avait un capital de confiance bien établi ».

Toutefois, l'ancrage local a été pensé et mis en œuvre de manière nuancée. L'expérience a montré l'importance de mobiliser des personnes issues de la région, mais ne portant pas d'"histoires" ou d'affiliations particulières susceptibles d'être perçues comme partisans par certaines communautés. Cette exigence de neutralité sociale et relationnelle a constitué un facteur déterminant pour préserver l'acceptation des interventions et limiter les risques en contexte d'insécurité.

Les équipes locales ont ainsi été sélectionnées non seulement pour leur connaissance du terrain, mais également pour leur capacité à adopter une posture neutre, professionnelle et résiliente, y compris dans des situations marquées par des incidents ou des tensions à proximité. Cette posture a contribué à maintenir la présence opérationnelle du programme dans des contextes où la confiance et la perception de neutralité conditionnaient directement la poursuite des activités.

Enfin, cette innovation fonctionnelle a renforcé l'appropriation des interventions par les acteurs locaux tout en consolidant un capital de confiance fondé sur la neutralité, la continuité et la crédibilité des équipes. Elle illustre comment des choix organisationnels en matière de ressources humaines peuvent constituer un facteur déterminant de résilience et d'efficacité des programmes en milieu sensible.

Innovation fonctionnelle 2 – Gestion de la visibilité et sécurisation des modalités de présence ("low profile")

La gestion maîtrisée de la visibilité des interventions constitue une innovation fonctionnelle structurante des programmes DDRK et DDRG. Cette approche, mise en œuvre de manière constante sur l'ensemble de la période d'intervention, s'est imposée comme une exigence opérationnelle dans un contexte d'insécurité chronique. Elle reposait sur un principe simple, exprimé par les équipes comme la nécessité de « mener les activités sans faire de bruit ».

Concrètement, cette posture s'est traduite par une communication volontairement limitée, calibrée pour assurer l'information des principaux partenaires institutionnels, sans accroître l'exposition des équipes ou des bénéficiaires. Lorsque des médias ont été mobilisés, notamment des radios locales, la communication a été conçue de manière à ne pas mettre en avant l'opérateur, afin de réduire les risques associés à une visibilité excessive du personnel et des interventions.

Cette approche "low profile" s'est également matérialisée dans les choix logistiques et organisationnels, à travers l'installation de bureaux discrets, l'utilisation de moyens de transport similaires à ceux employés localement et, plus largement, l'adoption de modalités de présence compatibles avec les pratiques et les usages locaux. Ces choix ont contribué à renforcer l'acceptation des programmes et à limiter leur exposition dans des environnements sensibles.

Si cette stratégie a pu limiter la notoriété externe de PROMAN et la visibilité institutionnelle des interventions durant la phase de mise en œuvre, elle a constitué un facteur clé de sécurité et de continuité de l'action. Dans ce contexte, l'exercice de capitalisation post-programme représente une opportunité majeure de documenter et de valoriser, de manière rétrospective et maîtrisée, les résultats obtenus et les enseignements tirés de dix années d'intervention, souvent conduites dans une relative discrétion, malgré la reconnaissance acquise par les programmes DDRK et DDRG dans les régions concernées.

Innovation fonctionnelle 3 – Intégration opérationnelle du principe de “ne pas nuire”

Dans un contexte marqué par des tensions sociales et sécuritaires persistantes, en partie structurelles et liées à des passifs entre communautés, tribus et catégories sociales, l’intégration du principe de « ne pas nuire » a constitué une innovation fonctionnelle déterminante des programmes DDRK et DDRG.

Loin de se limiter à une référence de principe, le *do no harm* a été opérationnalisé comme un cadre d’analyse et de décision guidant la répartition des appuis, des investissements et des interventions. Dans un environnement où toute action peut être interprétée comme favorisant un groupe au détriment d’un autre, les programmes ont accordé une attention particulière à l’équité territoriale et communautaire, en veillant à ne léser ni une communauté, ni une commune, ni un cercle.

Cette approche a impliqué des arbitrages complexes entre des justifications techniques et des considérations sociales et politiques. Si l’expression des besoins constituait un point d’entrée essentiel pour la planification des interventions, elle ne suffisait pas toujours à garantir l’acceptabilité des choix opérés. Les équipes ont ainsi été amenées, dans certaines situations, à privilégier des équilibres sociaux et relationnels plutôt que des critères strictement techniques, afin de préserver la cohésion locale et d’éviter l’exacerbation de tensions existantes.

En situation d’insécurité, cette capacité à reconnaître la primauté des « raisons sociales » sur les « raisons instrumentales » s’est révélée déterminante pour instaurer et maintenir la confiance de l’ensemble des parties prenantes. Elle a permis aux programmes de démontrer une posture de neutralité et d’impartialité, condition essentielle à la poursuite des interventions dans des contextes sensibles.

L’intégration opérationnelle du principe de « ne pas nuire » a ainsi renforcé la crédibilité des programmes DDRK et DDRG auprès des communautés, des partenaires locaux et des autorités, tout en répondant aux exigences des bailleurs en matière de prévention des risques et de gestion responsable des interventions. Elle illustre la capacité des programmes à traduire des principes internationaux en pratiques concrètes, adaptées aux réalités du terrain.

Innovation fonctionnelle 4 – Mise en place d’une veille contextuelle opérationnelle et continue

La mise en place d’une veille contextuelle opérationnelle et continue a constitué un pilier central de la gestion de la sécurité des programmes DDRK et DDRG. Cette innovation fonctionnelle a permis de maintenir les interventions sur une période de dix années dans un environnement instable, sans incident majeur impliquant le personnel ou les partenaires.

Cette veille reposait sur un dispositif structuré de collecte, d’analyse et de mise à jour quotidienne des informations relatives au contexte sécuritaire. Les équipes s’appuyaient sur des réseaux locaux formels et informels, mobilisant les connaissances du personnel local et des partenaires de terrain, afin de disposer d’informations fines et actualisées sur les dynamiques sécuritaires, les axes de circulation et les zones d’intervention.

Les informations collectées étaient régulièrement consolidées et analysées à travers des mécanismes de coordination internes, notamment des réunions hebdomadaires de revue sécuritaire. Ces échanges permettaient de caractériser les zones de travail selon un code de classification partagé (vert, orange, rouge), servant de base à la prise de décision opérationnelle : autorisation ou non des déplacements, conditions de mise en œuvre des activités, et définition des mesures de prévention à adopter.

Ce dispositif était intégré dans des procédures formalisées de gestion des missions, telles que définies dans les manuels de procédures des projets et programmes. Les décisions de déplacement faisaient l’objet d’un processus gradué, incluant une validation la veille et une confirmation le jour même de la mission, en fonction de l’évolution de la situation sur les tronçons concernés. Cette approche a permis d’articuler un cadre procédural clair avec une capacité d’adaptation en temps réel.

La connaissance approfondie des zones d'intervention, acquise grâce à la présence de longue durée et à l'implication du personnel local, constituait un facteur déterminant de ce dispositif. Elle permettait d'anticiper les risques, d'identifier des itinéraires alternatifs et d'adapter les modalités de déplacement et de présence, y compris par des pratiques de discrétion opérationnelle lorsque le contexte l'exigeait (voir encadré).

Stratégie de « camouflage » :

1. *S'habiller le plus simplement possible*
2. *Sans sacoche ou sac à dos*
3. *Sans smartphone mais avec téléphone banal*
4. *Véhicule local, le plus simple possible.*

L'ensemble de ce système de veille et de décision illustre la capacité des programmes DDRK et DDRG à gérer de manière proactive et responsable la sécurité physique du personnel et des partenaires. Il démontre qu'en milieu sensible, la gestion de la sécurité repose à la fois sur des procédures formalisées, des outils partagés et une lecture contextualisée du terrain, fondée sur l'expérience et l'ancrage local.

Innovation fonctionnelle 5 – Mobilisation d'acteurs économiques locaux comme relais opérationnels en contexte d'absence institutionnelle

Dans un contexte marqué par l'absence ou la forte limitation des services financiers formels, notamment dans certaines zones d'intervention comme la région de Kidal, les programmes DDRK et DDRG ont développé des mécanismes alternatifs permettant d'assurer la continuité opérationnelle des activités.

Cette innovation fonctionnelle a consisté à mobiliser, de manière encadrée et contractualisée, des acteurs économiques locaux disposant d'une capacité financière avérée, afin de jouer un rôle de relais opérationnel pour la mise à disposition de liquidités nécessaires à la mise en œuvre des activités sur le terrain. Cette approche a permis de pallier l'indisponibilité des circuits bancaires locaux, tout en évitant des ruptures dans l'exécution des interventions.

« De manière plus globale, comme il n'y a pas de banques à Kidal, nous avons fait une sélection de certains commerçants qui ont une certaine surface financière. On dit nous avons besoin par exemple de 5 millions par jour, 35 millions par semaine : On fait une petite sélection, on évalue la moralité et après on fait un contrat avec lui. Il nous dit « chaque fois que vous me demandez 1 million, j'ai 1% ». Nous on fait un ordre de virement de notre compte de Bamako sur son compte dans une banque de Bamako. Dès qu'il a la preuve il donne l'argent liquide à notre financier à Kidal. Mais avec les contrôles de blanchiment les services financiers ont bloqué son compte et lui ont demandé des preuves. Nous avons fait un rapport spécial avec le détail des dépenses avec les preuves en rapport et photo. Il a pu expliquer et ils ont levé la main sur son compte »

La mobilisation de ces relais locaux s'est appuyée sur des procédures de sélection rigoureuses, incluant l'évaluation de

la capacité financière, de la réputation et de la fiabilité des acteurs concernés. Des relations contractuelles formalisées ont été établies, définissant clairement les modalités de mise à disposition des fonds, les conditions de rémunération éventuelle et les obligations de transparence.

Ce dispositif a été mis en œuvre dans le respect des exigences de gestion financière et de conformité, avec des mécanismes de traçabilité des flux, des justificatifs documentés des dépenses et une articulation étroite avec les services financiers basés à Bamako. Dans certaines situations, ces éléments ont permis de répondre aux contrôles renforcés liés aux dispositifs de lutte contre le blanchiment et de sécuriser les opérations engagées.

« C'est la même chose à Gao quand on a une activité en dehors de la ville, on contacte un commerçant dans la ville de destination (Ansongo par exemple) qui va remettre l'argent à notre agent à son arrivée. Sans intérêt, sans frais. Mais avec contrat avec le fournisseur ! »

Au-delà de la contrainte initiale, cette innovation a permis de s'appuyer sur des capacités économiques locales existantes, renforçant ainsi l'ancrage territorial des interventions et la réactivité opérationnelle des programmes. Elle illustre la capacité des DDRK et DDRG à adapter leurs modalités financières aux réalités du terrain, tout en maintenant un haut niveau d'exigence en matière de gestion et de redevabilité.

Innovation fonctionnelle 6 – Adaptation des dispositifs logistiques et de mobilité par l'implication d'acteurs locaux

La gestion de la logistique et de la mobilité a constitué un enjeu majeur des interventions en milieu sensible, en particulier dans un contexte marqué par l'insécurité et le risque accru lié à la possession de véhicules. Face à l'augmentation des vols et aux menaces associées, les programmes DDRK et DDRG ont opéré un ajustement stratégique de leurs dispositifs logistiques afin de réduire leur exposition tout en maintenant la capacité de déplacement nécessaire à la mise en œuvre des activités.

Cette adaptation s'est traduite par un renoncement progressif à la détention directe de véhicules dans certaines zones, au profit de solutions de mobilité externalisées et ancrées localement. En mobilisant des acteurs économiques locaux, les programmes ont contribué à la mise en place de dispositifs de location de véhicules adaptés aux réalités du terrain, permettant de répondre aux besoins ponctuels de déplacement sans concentrer les risques sur des actifs identifiables.

Les modalités de recours à ces dispositifs ont été organisées de manière coordonnée, notamment à travers des mécanismes de répartition et de rotation entre prestataires locaux, afin de limiter les surenchères, de maîtriser les coûts et de garantir la disponibilité des moyens de transport en fonction des zones et des types d'intervention. Cette approche a renforcé la flexibilité opérationnelle tout en soutenant des dynamiques économiques locales.

Au-delà des déplacements liés aux activités du programme, cette innovation a également permis de sécuriser des fonctions essentielles, telles que les références sanitaires et les évacuations d'urgence dans des zones enclavées. Des mécanismes spécifiques ont été mis en place pour garantir la disponibilité rapide de moyens de transport, en articulation avec des acteurs locaux, tout en assurant la traçabilité des opérations et le respect des procédures financières.

« Nous avons des CSCOM dans les brousses. Nous leur donnions un fond d'urgence pour les références évacuations. Comment cela fonctionne : S'il y a une femme qui a un problème à 160 km d'un centre de santé. Le médecin qui est dans le CSCOM dès qu'il a l'information que la femme doit être référée, prend le véhicule dans le village, met le carburant, met tout cela en location auprès d'un commerçant et c'est payé par le programme à l'arrivée de la malade. Une fois que la femme est enregistrée avec la référence du centre où elle doit partir, et que nous avons les preuves que tout ça est réussi, ce commerçant-là est payé »

« Quand a commencé le vol de véhicules dans la région, les responsables ont compris que posséder ces véhicules était un danger. Ils ont décidé de ramener les véhicules à Bamako et ont commencé à faire des locations de véhicules. Mais comme ces locations étaient relativement chères (50.000 à 100.000 par jour), une stratégie a été mise en place avec les commerçants locaux pour organiser différentes « agences » de location. Un système de rotation est établi entre agences selon les lieux, les volets et les besoins de façon à minimiser les surenchères. »

Cette innovation fonctionnelle illustre la capacité des programmes DDRK et DDRG à adapter leurs dispositifs logistiques et de mobilité aux contraintes sécuritaires, sans compromettre la continuité des services essentiels. Elle démontre qu'en milieu sensible, des solutions logistiques flexibles, impliquant des acteurs locaux et encadrées par des procédures claires, peuvent constituer un levier majeur de résilience et d'efficacité opérationnelle.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Ce chapitre présente les principaux enseignements tirés de dix années d'intervention des programmes DDRK et DDRG en milieux sensibles, caractérisés par une instabilité durable, des contraintes sécuritaires élevées et des dynamiques sociales complexes.

Ces enseignements sont issus d'un croisement entre l'analyse approfondie des pratiques mises en œuvre, les retours d'expérience des équipes et partenaires, ainsi que les travaux de l'atelier de capitalisation. Ils ne visent pas à proposer un modèle unique ou normatif, mais à dégager des repères opérationnels et stratégiques susceptibles d'éclairer la conception, le pilotage et l'adaptation de futures interventions en contextes fragiles.

Formulés autour de notions clés telles que la flexibilité programmatique, l'ancrage social, la médiation, les partenariats adaptés, la communication contextualisée et le principe de "ne pas nuire", ces enseignements constituent une grille de lecture transversale pour intervenir de manière responsable, efficace et durable en milieu sensible.

Enseignement 1 – La flexibilité programmatique comme condition de continuité de l'action

En milieu sensible, la flexibilité programmatique constitue une condition indispensable à la continuité et à la pertinence de l'intervention.

L'expérience des DDRK et DDRG montre que l'adaptation constante des cadres programmatiques (DTF), des temporalités et des espaces d'intervention est une nécessité, et non une exception.

Cette flexibilité ne relève pas d'une remise en cause permanente des objectifs, mais d'une capacité à ajuster les moyens, les rythmes et les modalités d'intervention en fonction de l'évolution du contexte sécuritaire, institutionnel et social.

Elle suppose des marges de manœuvre explicites, intégrées dès la conception des programmes, ainsi qu'une capacité de pilotage permettant des arbitrages réguliers et assumés.

Enseignement 2 – Légitimité et ancrage social : une reconnaissance indispensable, au-delà des cadres formels

La légitimité de l'intervention en milieu sensible repose sur sa reconnaissance par l'ensemble des segments de la société locale, civils comme armés, formels comme informels.

Les programmes DDRK et DDRG ont montré que l'ancrage social constitue un facteur déterminant de sécurité, d'acceptation et de continuité de l'action.

Cette légitimité ne découle pas uniquement des cadres institutionnels ou contractuels, mais de la capacité à être perçue comme neutre, utile et équitable par les différentes communautés et groupes d'acteurs.

L'expérience souligne également que cet ancrage doit être finement maîtrisé et fondé sur une posture de neutralité, afin d'éviter toute affiliation perçue comme partisane.

Enseignement 3 – Médiation locale et prévention des conflits comme fonctions transversales de l'intervention

En milieu sensible, la médiation et la prévention des conflits ne constituent pas des activités sectorielles, mais des fonctions transversales de l'intervention.

Les DDRK et DDRG ont régulièrement mobilisé des leaders locaux, des animateurs communautaires et des réseaux d'influence pour anticiper les tensions, faciliter l'acceptation des interventions et prévenir des conflits liés à la répartition des appuis.

Cette capacité de médiation, souvent informelle mais structurante, a permis de désamorcer des situations sensibles et de maintenir un espace de dialogue, condition essentielle à la poursuite des activités dans des contextes instables.

Enseignement 4 – Des partenariats intelligents et évolutifs comme levier de résilience

La résilience des interventions en milieu sensible repose sur la capacité à articuler de manière pragmatique autorités formelles, autorités émergentes et mécanismes communautaires.

L'expérience des programmes montre que les partenariats efficaces ne se limitent pas aux cadres institutionnels classiques. Ils impliquent une lecture fine des acteurs réellement opérationnels à un moment donné, et une capacité à adapter les modalités de collaboration en fonction de l'évolution du contexte.

Cette approche "intelligente" des partenariats a permis de maintenir des interventions malgré les discontinuités institutionnelles, tout en préservant l'alignement avec les autorités de tutelle lorsque les conditions le permettaient.

Enseignement 5 – Une communication structurée, contextualisée et en langue locale

La communication constitue un levier stratégique de légitimation, de prévention des tensions et de transparence en milieu sensible.

Les programmes DDRK et DDRG ont montré l'importance d'une communication structurée, adaptée aux contextes locaux et privilégiant les langues locales.

Au-delà de l'information, cette communication visait à expliquer les règles, les critères d'intervention et les limites des programmes, contribuant ainsi à réduire les incompréhensions et les frustrations.

La pédagogie et la transparence apparaissent comme des facteurs clés de confiance, en particulier dans des contextes marqués par la méfiance et la circulation rapide de rumeurs.

Enseignement 6 – Le principe de « ne pas nuire » comme cadre opérationnel de pilotage

En milieu sensible, le principe de « ne pas nuire » doit être compris et appliqué comme un cadre opérationnel guidant les décisions, et non comme une simple référence éthique.

L'expérience des DDRK et DDRG montre que la répartition des appuis et des investissements nécessite des arbitrages complexes, intégrant des considérations sociales et territoriales autant que des critères techniques.

La capacité à privilégier, dans certaines situations, des équilibres sociaux plutôt que des optimisations techniques a permis de préserver la neutralité des interventions et d'éviter l'exacerbation de tensions existantes.

Enseignement transversal – Pilotage adaptatif et relation de confiance avec le bailleur

La mise en œuvre effective de ces enseignements repose sur un pilotage adaptatif et une relation de confiance entre l'opérateur et le bailleur.

La flexibilité programmatique, la gestion de l'incertitude et l'application du principe de « ne pas nuire » n'auraient pas été possibles sans un dialogue continu, fondé sur le partage d'analyses contextuelles et l'acceptation d'ajustements réguliers des modalités d'intervention.

Pris ensemble, ces enseignements montrent que l'intervention en milieu sensible repose moins sur des solutions techniques standardisées que sur une posture globale intégrant flexibilité, légitimité sociale, médiation, partenariats adaptés, communication contextualisée et gestion responsable des risques.

Ces enseignements constituent le socle des recommandations opérationnelles présentées dans le chapitre suivant, destinées à éclairer de futures interventions en contextes fragiles, au Mali comme ailleurs.

CONCLUSION

INTERVENIR DURABLEMENT EN MILIEU SENSIBLE : CONDITIONS, POSTURES ET RESPONSABILITÉS

L'intervention en milieu sensible constitue un enjeu majeur pour les années à venir, en particulier lorsqu'elle repose principalement sur des actions de développement, complétées par des investissements ciblés en matière d'urgence et de réhabilitation, et intégrant une dimension structurante de transfert de compétences par le renforcement des capacités à tous les niveaux.

À cet égard, l'expérience de PROMAN dans les régions de Kidal et de Gao offre de nombreux enseignements pour la conception et la mise en œuvre d'opérations fondées sur un *nexus* pratique et opérationnel entre développement, urgence et sécurité, ancré dans les réalités locales et inscrit dans la durée.

Les prérequis d'une intervention en milieu sensible

L'analyse rétrospective des programmes DDRK et DDRG met en évidence un ensemble de conditions préalables, ou "prérequis", indispensables à toute intervention en milieu sensible.

Trois d'entre eux apparaissent comme structurants :

- une coopération bilatérale solidement investie par les partenaires officiels, disposant d'une compréhension fine des enjeux politiques et institutionnels du contexte ;
- un maître d'œuvre professionnel et expérimenté, capable d'organiser la délégation, d'opérationnaliser le "faire faire" et d'assumer la complexité de la mise en œuvre ;
- un art stratégique étroitement articulé à l'art de la programmation, permettant d'ajuster en permanence les objectifs, les moyens et les modalités d'intervention.

Au-delà de ces prérequis, l'expérience montre que d'autres conditions transversales sont déterminantes pour la réussite et la durabilité des interventions en milieu sensible :

- une posture explicite de « ne pas nuire », évitant toute action susceptible d'exacerber les tensions sociales, communautaires ou territoriales ;
- une posture « low profile », fondée sur la discrétion, la sobriété des moyens et une gestion maîtrisée de la visibilité des équipes et des interventions ;
- un ancrage et une expérience locale solides, permettant d'être reconnus comme légitimes par l'ensemble des parties prenantes, civiles comme armées ;
- une forte flexibilité, à la fois programmatique et stratégique, autorisant des ajustements continus et la mise en place de partenariats intelligents, articulant autorités formelles, autorités émergentes et mécanismes communautaires, notamment à travers des cadres contractuels adaptés tels que les Accords de Partenariat Opérationnel (APO) ;
- une capacité effective de médiation et de prévention des conflits, reposant sur la maîtrise des codes de communication locaux, l'activation des leaders communautaires et la mobilisation d'animateurs et de réseaux d'influence.

Légitimité, adaptation et continuité de l'action

L'expérience des programmes DDRK et DDRG démontre qu'il est possible de conduire des actions de développement solides et structurantes, même dans des contextes d'extrême fragilité.

La clé première réside dans la légitimité acquise auprès des communautés, construite par une présence continue sur de nombreuses années et par un respect constant des dynamiques sociales locales. Cette légitimité a permis aux programmes de rester opérationnels là où d'autres acteurs n'ont pas pu poursuivre leurs interventions, et d'imposer, y compris face à des groupes armés, des principes de fonctionnement clairs : exclusion des hommes armés des instances locales, représentativité équilibrée, respect des règles techniques et des cadres collectifs.

La capacité d'adaptation, fondée sur une posture "low profile" et une flexibilité programmatique assumée, constitue une seconde force déterminante.

Les équipes ont su ajuster les dispositifs institutionnels, adapter les pratiques partenariales, renégocier les cadres techniques et inventer des solutions inédites, qu'il s'agisse de mécanismes financiers alternatifs, d'innovations logistiques, de dispositifs de mobilité ou de démarches pédagogiques en langues locales. Cette flexibilité n'a jamais été synonyme de renoncement ; elle s'est inscrite dans une éthique opérationnelle constante, visant à préserver l'essentiel : la participation, la transparence, l'équité et l'inclusivité.

L'ancrage local : un choix exigeant et parfois contre-intuitif

L'ancrage local des porteurs d'intervention apparaît d'autant plus déterminant qu'il est souvent contre-intuitif.

De nombreuses organisations humanitaires et de développement, par vocation, interviennent depuis l'extérieur et tendent à projeter sur les territoires des solutions sectorielles préexistantes. Même lorsqu'elles s'appuient sur des partenaires nationaux, ceux-ci sont fréquemment sélectionnés pour leurs compétences techniques ou leur capacité de gestion, davantage que pour leur maîtrise des codes sociaux, culturels et institutionnels locaux.

Dans le cas des DDRK et DDRG, l'approche reposait dès l'origine sur une logique de développement régional, primant sur les compétences sectorielles, et nécessitant avant tout une connaissance approfondie des administrations, des communautés et des dynamiques propres aux régions concernées.

Un autre paradoxe réside dans le fait qu'en situation de crise et de conflit, ce "localisme" est parfois perçu comme suspect.

Il implique en effet, presque par définition, une capacité à dialoguer et à négocier avec des belligérants ou des groupes armés, ce qui peut susciter des craintes légitimes chez les financeurs quant à un possible détournement des ressources. L'expérience de PROMAN et de ses équipes démontre toutefois qu'il est possible de négocier sans renoncer à l'essentiel : œuvrer à la pacification, contribuer à l'abandon de la violence, soutenir un retour progressif de l'État de droit, tout en développant des opportunités durables pour les populations locales. Cette expérience constitue, à cet égard, une démonstration probante.

Une contribution durable malgré l'incertitude

En définitive, les interventions en milieu sensible montrent que le développement peut progresser malgré l'insécurité, dès lors que les approches reposent sur une combinaison cohérente d'ancrage local, de flexibilité, de médiation, de communication contextualisée et de créativité stratégique.

C'est cette combinaison qui a permis aux programmes DDRK et DDRG de maintenir leur action, de produire de l'impact et de contribuer à une dynamique de paix durable dans des contextes particulièrement contraints.

Il n'en demeure pas moins que plusieurs dispositifs de suivi et d'accompagnement mis en place gagneraient à être consolidés dans un contexte qui reste extrêmement complexe.

L'expérience met en évidence l'intérêt d'une programmation de long terme, de l'ordre de dix années supplémentaires, afin de définir et tester des modèles d'économie politique sectoriels permettant de renforcer, au moins partiellement, l'autonomie des services rendus aux populations. Une telle perspective contribuerait à compenser certains effets liés à un financement qui, au fil du temps, a pu être perçu comme durablement acquis.

Recommandations opérationnelles

Les recommandations ci-après synthétisent les enseignements opérationnels issus de dix années d'intervention des programmes DDRK et DDRG en milieux sensibles.

Elles visent à fournir aux bailleurs et décideurs publics des **repères concrets** pour la conception, le financement et le pilotage de projets et programmes en contextes fragiles, en s'appuyant sur des pratiques éprouvées.

1. Concevoir des interventions flexibles et adaptatives

Intégrer la flexibilité programmatique dès la conception des projets.

L'expérience DDRK/DDRG montre que l'instabilité doit être considérée comme une donnée structurelle. La capacité à ajuster les cadres programmatiques (DTF), les temporalités et les espaces d'intervention conditionne la continuité et la pertinence de l'action.

Implications opérationnelles

- Prévoir des marges d'adaptation formalisées dans les documents de projet.
- Autoriser des redéploiements internes sans remise en cause des objectifs stratégiques.
- Fonder le pilotage sur des arbitrages réguliers et documentés.

2. Fonder les interventions sur la légitimité et l'ancrage social

Faire de la légitimité locale un critère central de conception et de mise en œuvre.

La reconnaissance par les communautés et les acteurs locaux, civils comme armés, s'est révélée déterminante pour la sécurité, l'acceptation et l'impact des interventions DDRK/DDRG.

Implications opérationnelles

- Valoriser la connaissance du contexte et des dynamiques sociales locales.
- Recruter et mobiliser des équipes locales dans une posture de neutralité.
- Inscrire l'ancrage social comme indicateur de suivi qualitatif.

3. Intégrer la médiation et la prévention des conflits comme fonctions transversales

Reconnaître la médiation locale comme une fonction essentielle de l'intervention en milieu sensible.

La capacité à activer des leaders locaux, des animateurs et des réseaux d'influence a permis d'anticiper les tensions et de préserver la cohésion sociale autour des interventions.

Implications opérationnelles

- Identifier et soutenir des relais locaux de médiation.
- Intégrer la prévention des conflits dans le pilotage des activités.
- Reconnaître ces fonctions comme des compétences opérationnelles à part entière.

4. Déployer des partenariats intelligents et évolutifs

Concevoir des partenariats adaptés aux contextes fragiles, capables d'évoluer avec le terrain.

Les Accords de Partenariat Opérationnel (APO) ont permis d'articuler autorités formelles, autorités émergentes et mécanismes communautaires, tout en sécurisant la délégation de responsabilités.

Implications opérationnelles

- Privilégier des cadres contractuels souples et évolutifs.
- Accompagner la délégation par un renforcement des capacités.
- Adapter les partenariats à l'évolution du contexte institutionnel.

5. Opérationnaliser le principe de « ne pas nuire »

Utiliser le principe de « ne pas nuire » comme un outil de pilotage et d'arbitrage.

Les DDRK/DDRGR ont démontré que la prise en compte des équilibres sociaux et territoriaux est indispensable pour éviter l'exacerbation des tensions et préserver la neutralité des interventions.

Implications opérationnelles

- Intégrer l'analyse *do no harm* dans la planification.
- Former les équipes à l'arbitrage entre critères techniques et sociaux.
- Documenter les choix opérés pour renforcer la redevabilité.

6. Mettre en place des dispositifs robustes de gestion de la sécurité

Fonder la gestion de la sécurité sur des systèmes structurés, combinant procédures et adaptation contextuelle.

La veille contextuelle continue, les processus décisionnels gradués et l'ancrage local ont permis aux DDRK/DDRGR de fonctionner sur une longue période sans incident majeur.

Implications opérationnelles

- Formaliser les dispositifs de veille et de décision.
- Valoriser l'expertise du personnel local dans l'analyse sécuritaire.
- Intégrer la sécurité comme condition préalable à l'impact.

7. Adapter les dispositifs financiers et logistiques aux réalités du terrain

Autoriser et encadrer des solutions financières et logistiques alternatives en contexte de fragilité.

La mobilisation d'acteurs économiques locaux et l'adaptation des dispositifs de mobilité ont permis de maintenir l'opérationnalité des interventions tout en respectant les exigences de gestion et de conformité.

Implications opérationnelles

- Prévoir des mécanismes alternatifs contractualisés.
- Garantir la traçabilité et la transparence des flux.
- Soutenir des solutions logistiques ancrées localement.

8. Incrire les interventions en milieu sensible dans une perspective de long terme

Privilégier des programmations de long terme pour consolider les acquis et favoriser l'autonomie.

L'expérience DDRK/DDRGR montre que des interventions de dix ans permettent de produire des résultats structurants, mais qu'une consolidation supplémentaire est nécessaire pour garantir l'autonomie des services.

Implications opérationnelles

- Favoriser des cycles programmatiques longs.
- Investir dans le renforcement des capacités institutionnelles.
- Anticiper les effets de dépendance liés aux financements prolongés.

L'expérience des programmes DDRK et DDRGR démontre qu'il est possible de concevoir et de piloter des interventions de développement efficaces et responsables en milieux sensibles, dès lors que les approches reposent sur la flexibilité, la légitimité locale, la médiation, des partenariats adaptés et une gestion rigoureuse des risques.

Elle montre également que des opérateurs disposant d'une expertise contextuelle éprouvée, d'une capacité d'adaptation démontrée et d'une culture de la redevabilité, tels que PROMAN, sont en mesure d'assumer ce type de mandats au nom des bailleurs.

Capitalisation réalisée avec l'assistance de :

Inter-Mondes Belgique – IMB

www.inter-mondes.org

Adresse : Cité des Associations, Rue Émile Féron 153, 1060 Saint-Gilles

Contact mission: marc.totte@inter-mondes.org

Tél. +32 491 223 242

IRPAD Afrique

www.irpadafrique.org

Adresse : ACI 2000, Bamako, MALI

Contact capitalisation : Mamadou_goita@yahoo.fr

+223 76 02 39 45



PROMAN est une société de conseil internationale de premier plan spécialisée dans la coopération au développement. Créé en 1986, PROMAN fournit des services aux bailleurs de fonds internationaux, les gouvernements nationaux, les institutions publiques et les partenaires de développement du monde entier. Au Mali, **PROMAN avait le mandat d'agence d'exécution pour le Grand-Duché de Luxembourg dans la zone de concentration Nord, régions de Kidal et de Gao de 1999 à 2025.**

Contact :

PROMAN SA

34, rue du moulin

L 3857 Schiffflange - LUXEMBOURG

proman-mali@proman-mali.org