

## CAPITALISATION

10 années d'intervention en zone sensible



## DÉVELOPPEMENT, RÉSILIENCE ET DURABILITÉ EN ZONES FRAGILES

*Synthèse de capitalisation des programmes DDRK - DDRG et enseignements pour l'action publique et la coopération internationale.*

## Table des matières

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>LE CONTEXTE HISTORIQUE DES PROGRAMMES .....</b>	<b>3</b>
<b>LE CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE ET SON INFLUENCE SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>4</b>
<b>LES RÉALISATIONS ET LEURS ENSEIGNEMENTS .....</b>	<b>5</b>
KIDAL : Aménagements hydro-agricoles .....	5
KIDAL : Aménagements non hydro-agricoles .....	5
GAO : Les aménagements .....	6
<b>LES STRATÉGIES EN SITUATION D'INSECURITÉ.....</b>	<b>9</b>
<b>ET LEURS ENSEIGNEMENTS.....</b>	<b>9</b>
<b>La Gouvernance .....</b>	<b>9</b>
<b>La gestion des partenariats .....</b>	<b>10</b>
<b>La gestion quotidienne de l'imprévisible.....</b>	<b>11</b>

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](http://www.proman-mali.org)



## INTRODUCTION

Ce document fait la synthèse des dix dernières années d'intervention du Luxembourg dans une partie du monde particulièrement sensible du fait d'un « milieu » tout à fait particulier : un milieu désertique, très faiblement peuplé, par des populations encore largement nomades, historiquement habituées à transhumer entre différents pays, sans se soucier des frontières. Milieu-carrefour (GAO) ou milieu-passage (KIDAL), c'est-à-dire milieux de grands échanges, et de trafics de toutes sortes entre pays. Une région affectée aussi par des tensions endémiques, accentuées ces 10 dernières années par une crise multidimensionnelle à l'échelle du Sahel.

C'est dans ce contexte que le Luxembourg – à travers PROMAN - investi depuis 1999 d'importants montants sous forme de coopération bilatérale avec l'objectif général « d'éradication de la pauvreté ». A partir de 2015, des objectifs de plus en plus précis vont être définis afin d'accompagner l'Etat malien dans ses efforts pour réduire la pauvreté à travers un soutien à la croissance inclusive et durable, la réduction de l'insécurité alimentaire ainsi que le retour de la paix et de la stabilité dans ces régions éloignées des centres de décision.

Chacune de ces régions a bénéficié d'un programme de « Développement Durable Régional » : le « DDRK » pour Kidal de 1999 à 2025 auquel s'est ajouté le « DDRG » pour GAO depuis 2015. Le programme DDRK étant parmi les seuls à être restés dans la région de Kidal jusque fin 2025. Ce maintien en dépit des nombreux risques, s'explique par une forte légitimité, acquise autant par l'historicité des engagements du Luxembourg que par la réalisation d'infrastructures et d'appuis de grande portée sociale et économique pour les populations. Il nous fallait donc remonter dans le temps pour pouvoir expliquer cette longévité dans une région où très peu d'acteurs de coopération ont pu se maintenir.

Au-delà de la diversité des réalisations sectorielles, cette décennie d'intervention constitue avant tout une expérience collective exceptionnelle, rendue possible par l'engagement conjoint des autorités maliennes, des partenaires techniques et financiers, des équipes de PROMAN et, surtout, des acteurs communautaires locaux. Dans un contexte marqué par une instabilité chronique, la continuité des interventions et la profondeur des impacts observés témoignent d'un niveau d'appropriation, de confiance et de résilience rarement atteints dans des zones aussi sensibles.

### CONTEXTE



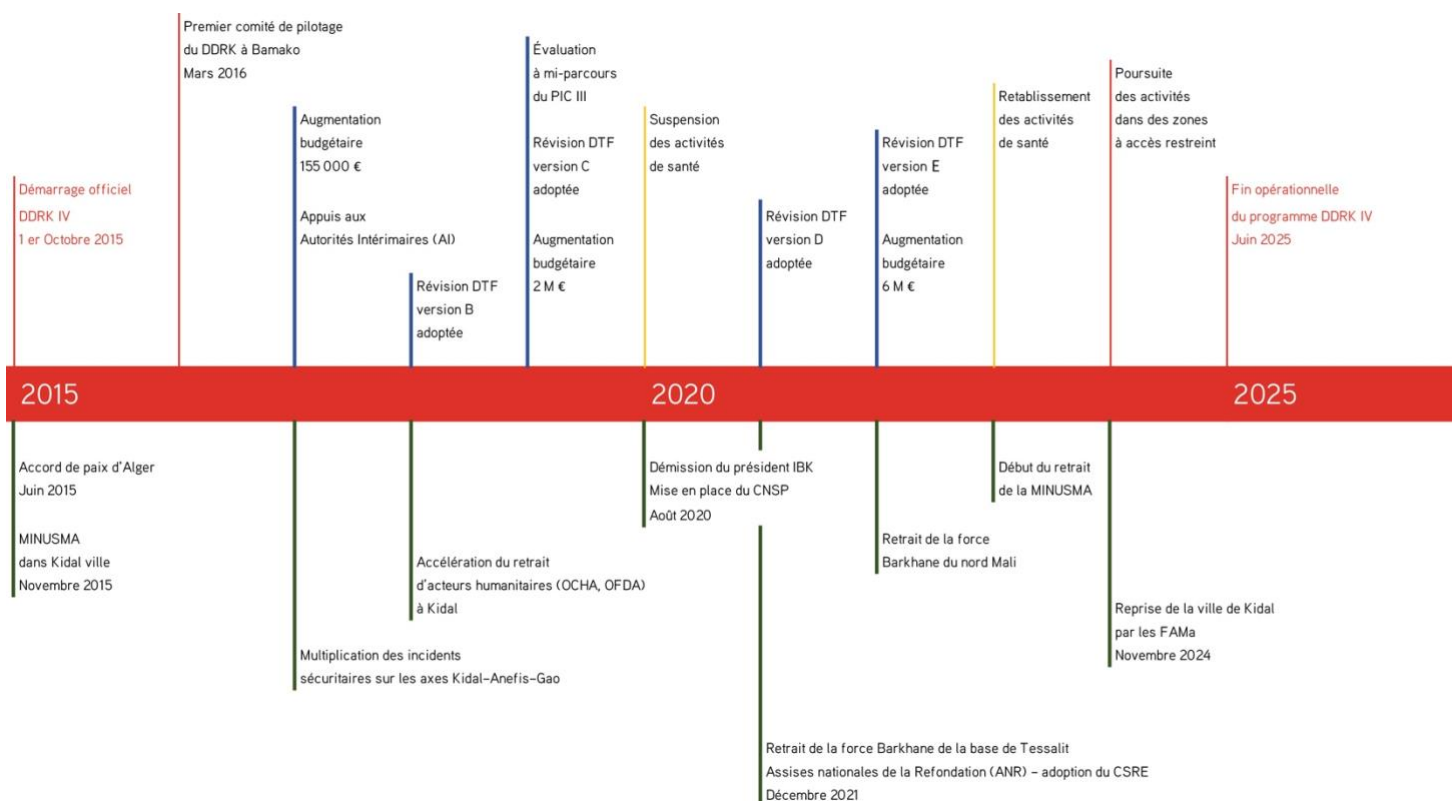
## LE CONTEXTE HISTORIQUE DES PROGRAMMES

Entre 1999 et 2015, pas moins de 7 programmes qui ont été menés par PROMAN dans la région de Kidal dont : les 3 premières phases du DDRK de développement Durable Régional ; le programme PARAD d'assistance technique de 2006 à 2011 ; un programme d'hydraulique pastorale de 2010 à 2013 et des actions et projets d'urgence de 2013 à 2015. A noter également entre 2012 et 2018 le programme d'appui à la réforme administrative, à la décentralisation et au développement économique régional (PARADDER). C'est dire si PROMAN était déjà bien établi dans la région depuis longtemps.

A partir de 2015, le DDRK est prolongé pour une phase IV et s'étend sur GAO avec un programme DDRG. D'autres programmes de moindre ampleur vont jalonner ce parcours de 2015 à 2025 au fur et à mesure de l'évolution des situations et des besoins.

## LE CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE ET SON INFLUENCE SUR LES PROGRAMMES

L'évolution rapide et souvent imprévisible du contexte socio-politique a constitué un véritable laboratoire de gestion adaptative, obligeant les programmes à revisiter en permanence leurs modalités d'intervention, tout en préservant la cohérence stratégique et les objectifs de long terme.



La frise ci-dessous présente les évènements ayant marqué la période en termes de gestion de programmes d'intervention pilotés par PROMAN dans le Nord du Mali et au-dessus la réponse managériale des programmes aux évènements et l'évolution du contexte. Elle fait ressortir 4 aménagements dans les Documents Techniques de Financement. Le détail de cette évolution contextuelle sous forme de frise chronologique est repris dans les premières pages de l'Atlas des interventions des 2 programmes, livrable de cette exercice de capitalisation.



## LES RÉALISATIONS ET LEURS ENSEIGNEMENTS

### KIDAL : Aménagements hydro-agricoles

De nombreux aménagements ont été réalisés en 25 ans et en particulier sur les 10 dernières années. Les premières réalisations concernent « l'eau » ressource rare et peu accessible. Elles sont réalisées le long des principaux axes : **Axe transsaharienne Anéfis - Tessalit** ; **Axe Anéfis -Tinzaoutene** ; **Axe Anéfis-Tin Essako**. Entre 2003 et 2005 11 aménagements (forages, puits domestiques, puis pastoraux). Ensuite 31 aménagements un peu plus éloignés des axes et renforçant les dispositifs jusque 2015, et sur la dernière phase, 19 autres aménagements.

La stratégie est, tout en répondant à des besoins urgents, de renforcer les axes de grandes portées économiques. Avec deux innovations techniques majeures : les réservoirs en inox (empêchant la corrosion) et le barrage souterrain (assurant la réalimentation des nappes et limitant l'évapotranspiration).



### KIDAL : Aménagements non hydro-agricoles

En parallèle à ces investissements, d'autres aménagements non hydro-agricoles vont être réalisés et/ou réhabilités. Beaucoup d'investissements sont réalisés avant 2015 et concernent la santé (CSCOM), des banques de céréales ou boutiques d'intrants, des parcs à bétail ou des parcs de vaccination et enfin des blocs de 3 salles de classes. A noter que sur Kidal ville de nombreux investissements sont réalisés dans les secteurs de l'« eau domestique », l'éducation (bloc de 3 salles de classes, Institut de Formation Professionnel, Centre de formation en menuiserie...), l'élevage (abattoir, aire de débarquement, parcs), la santé (CSCOM, Cabinet médical) et la « gouvernance » : le bureau de l'AIR et la Maison du Luxembourg où se développeront différentes activités culturelles.

Là encore la stratégie est bien de répondre aux principaux besoins en services de base (eau, santé, éducation) tout en travaillant à construire les conditions d'un développement à long terme : Formation professionnelle, atelier de menuiserie, Maison de l'Assemblée Intérimaire Régionale).

Ces aménagements ont été conçus, réalisés et gérés en étroite collaboration avec les services techniques déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et les comités locaux de gestion, dont l'implication a été déterminante pour leur fonctionnement et leur pérennité.

En 25 ans le DDRK a réalisé ou réhabilité

**55** aménagements hydro-agro-pastoraux

**42** aménagements non hydro-agricoles

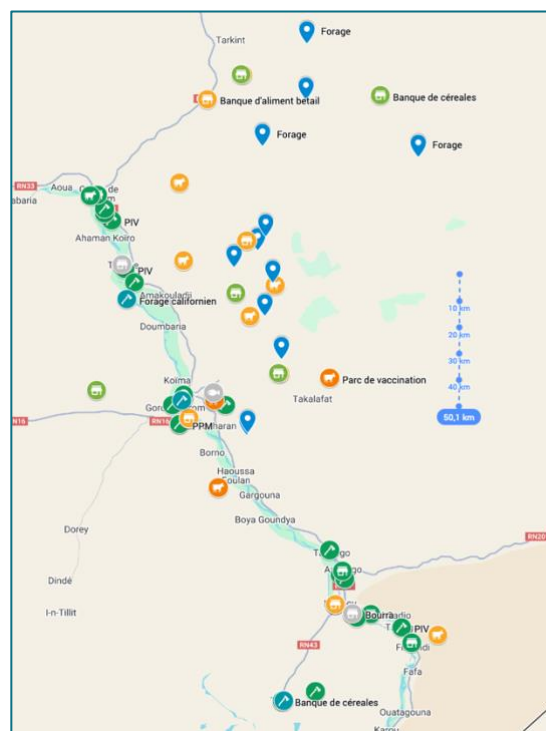
## GAO : Les aménagements

Le DDRG débute en 2015. Bien des aménagements seront réalisés en 10 ans dans la région.

La carte montre bien la stratégie consistant à concentrer les aménagements agricoles sur ou proche du fleuve Niger (vert) et proche des agglomérations. L'élevage plus à l'intérieur des terres avec des puits pastoraux ou des parcs de vaccination, banques d'aliments bétail (jaune). Dans le domaine de l'eau (bleu) de nombreux forages encore à mentionner, la plupart bénéficiant de l'innovation : le réservoir en inox.

Sur Gao ville également, 2 puits et 4 aménagements de périmètres maraichers, parcs à vaccination, banque de céréales et 1 banque d'aliments pour bétail. Important aussi un débarcadère à poissons réhabilité, articulé avec des appuis aux associations de pêcheurs et pêcheuses.

Il est important de noter qu'en raison de l'insécurité, beaucoup d'habitants de Kidal, autorités, responsables d'associations, etc. vont s'installer à Gao.



## Les effets et impacts

En 10 ans le DDRG a réalisé ou réhabilité **92** aménagements tous confondus

Et réalisé ou réhabilité **42** aménagements non hydro-agricoles

Ces aménagements, assortis de mise en place de comités de gestion, de formations tant au niveau des structures administratives que des communautés, ainsi que de nombreux appuis en fourniture d'équipements, de vivres, ... vont considérablement marqués les populations et les institutions.

### Sur KIDAL de nombreux effets et impacts constatés particulièrement sur l'élevage

#### Dans l'agriculture

Ils résultent surtout des arrière-effets des aménagements réalisés. C'est le cas notamment de l'amélioration des « oasis » où la phœniciculture est en croissance ainsi que les maraichage

**1380**

Ménages  
vulnérables  
appuyés

**600**

Bénéficiaires  
de formation  
en maraichage

**30**

Groupements  
équipés

**4**

Structures étatiques  
appuyées et équipées  
(DRSV, DRPIA, DRA, DRP)

**5**

Banques de  
Céréales  
appuyées

#### Dans l'élevage

Ils résultent autant des aménagements hydro-agricoles que d'importants investissements dans la santé animale avec la formation et la mise en réseaux d'auxiliaires vétérinaires, d'un cabinet vétérinaire, la réalisation de parcs de vaccination, d'abattoirs ainsi que des formations pour l'amélioration des pratiques d'élevage

**1800**

Depuis 2000  
Éleveurs  
Bénéficiaires des  
formation en élevage

**1200**

Depuis 2000  
Bénéficiaires de  
la vaccination

**30.000**

Depuis 2000  
Têtes de bétail  
vaccinées

**12%\***

De croissance du  
cheptel sur les 10  
ans

## Sur GAO des effets et impacts surtout dans l'agriculture et la pêche

Profitant du fleuve Niger ainsi que d'anciens aménagements de périmètres irrigués, le nombre de PIV aménagé, le taux d'exploitation et d'intensification dans ces périmètres, de même que la production de semences améliorées ont très fortement augmenté.



Au-delà des résultats visualisés au sous-chapitre précédent, le DDRG va permettre les effets suivants :

- La réhabilitation d'un marché aux poissons, à partir du débarcadère et des magasins ;
- La création d'un réseau des banques de céréales et d'aliments bétail à partir des banques créées ;
- La réhabilitation et la dotation en équipement d'infrastructures productives ;

Au-delà des indicateurs quantitatifs, ces résultats traduisent une transformation progressive des systèmes locaux de production, des pratiques professionnelles et des aspirations sociales, en particulier chez les femmes et les jeunes.

Ces effets vont être renforcés par les actions de formation à destination des associations comme des services techniques concernés : **Le renforcement des capacités des organisations paysannes et faitières (formations, équipements) et la mise en place d'un cadre régional de concertation sur la sécurité alimentaire.**

## La santé humaine

Elle a concerné le DDRK. Tout l'enjeu, dans le contexte de faible densité et de mobilité d'une grande partie des populations de cette région, était de démontrer, à la fois aux populations et aux centres de décision, les possibilités de mettre en place et faire fonctionner des centres de santé. Les premiers investissements du DDRK, en aménagements hydrauliques et assainissement vont donc permettre de stabiliser quelque peu humains et animaux et d'améliorer les conditions de mise en place de Centres de Santé Communautaires (CSCOM) d'abord en ville puis en zone rurale, à proximité des points d'eau.

40 membres ASACO formés  
27 agents sanitaires formés  
26 campagnes obstétricales  
9 CSCOMS réhabilités dont 5 appuyés

La stratégie d'appui a été variée toujours en relation avec les services concernés (DRS principalement). Elle conjugait : **une stratégie de renforcement de la carte sanitaire rurale et urbaine ; une stratégie avancée consistant à financer des équipes mobiles polyvalentes (EMP) ou des postes de Santé Avancés.**

Ces stratégies étaient accompagnées par des missions de suivi-supervision avec la DRS et par la formation des acteurs du secteur : agents sanitaires, membres des ASACO.

Les indicateurs du programme font état d'amélioration surtout au niveau de l'opérationnalité et la qualité des CSCOMS. En 2023, 6 CSCOM étaient sélectionnés pour recevoir un soutien en vue d'une opérationnalité complète, mais le programme a dû réajuster ses interventions en mettant l'accent sur 4 structures situées dans la ville de Kidal (3) et à Takalott (1) en plus du Centre de Référence de Kidal. Ces centres sont considérés comme étant 100 % opérationnels.

La réussite de ces dispositifs repose largement sur l'engagement des agents de santé, des ASACO et des équipes techniques, qui ont accepté de travailler dans des conditions souvent précaires et risquées, assurant ainsi une continuité minimale des services de santé dans un contexte où ceux-ci avaient pratiquement disparu.

## De l'éducation de base à la Formation - Insertion Professionnelle

### Au service du développement durable

La Région de Kidal est caractérisée par « *un grand vide dans le domaine de la formation professionnelle* » et par « *l'insuffisance d'une main d'œuvre locale qualifiée dans les différentes filières porteuses* ». La situation à GAO n'apparaît pas très différente bien qu'il y ait eu plus d'investissements dans le passé dans le domaine agro-alimentaire. La différence se marque surtout en termes de diversité des filières et métiers du fait de la présence du fleuve Niger (nombreux périmètres maraichers, importance de la pêche, etc). La formation a toujours eu beaucoup d'importance pour PROMAN et elle s'est fortement structurée à partir de 2015. La stratégie développée pour la formation professionnelle au service du développement durable illustre bien la philosophie générale de toute l'intervention de PROMAN dans la région.

Elle peut être résumée en quelques principes forts :

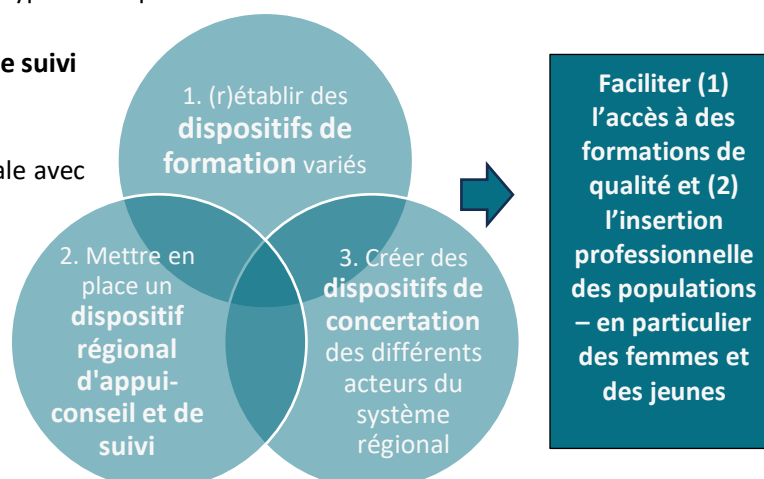
- Renforcer les dispositifs existants de l'Etat en privilégiant le dialogue multi-acteurs dans le domaine considéré à partir d'une expression ascendante des besoins ;
- Mettre l'accent sur l'Apprentissage Tutoré c'est à dire l'apprentissage le plus concret possible ;
- Articuler les appuis de l'amont à l'aval de la filière, jusqu'à l'insertion par un appui au financement de l'insertion.

La stratégie repose sur l'articulation de 3 types de dispositifs :

- des **dispositifs de formation variés**
- des **dispositifs d'appui-conseil et de suivi**
- des **dispositifs de concertation**

Ainsi que l'articulation à l'échelle régionale avec des déclinaisons à l'échelle du cercle.

L'appui ne se limite pas à des formations mais prévoit l'appui-accompagnement à travers du coaching et de l'accompagnement à la mise en relations d'organisations « partenaires ».



6 dispositifs de formation créés ou renforcés ; 209 formateurs formés  
3906 formés donc 2171 femmes membres ; 83 femmes en apprentissage tutoré  
**2225 personnes développant une activité**

Au-delà de l'insertion économique immédiate, les dispositifs de formation ont contribué à restaurer la confiance, la dignité et la capacité de projection des bénéficiaires, en particulier des femmes et des jeunes, dans des régions où les perspectives étaient fortement contraintes.

# LES STRATÉGIES EN SITUATION D'INSECURITÉ ET LEURS ENSEIGNEMENTS

Elles reposent dans le cas de PROMAN sur 3 formes de gestion de l'insécurité : (1) la « gouvernance » qui concerne la gestion politique des relations, (2) la gestion des programmes et en particulier des « Accords de partenariats » et (3) la gestion quotidienne de l'imprévisible.

## La Gouvernance

Les programmes s'inscrivent dans le cadre d'une coopération bilatérale particulièrement investie. Une coopération bilatérale entre le Luxembourg et le Mali particulière car le Luxembourg est un des rares pays à dépasser les engagements (0,7%) en termes de part du revenu national brut consacrée à l'Aide Publique au Développement (1%). C'est aussi une coopération qui investit ses « Programmes Indicatifs de Coopération » réellement comme espaces de dialogue politique à travers des commissions de partenariat entre ministères. Dans le cas présent, un Comité de Pilotage a été mis en place, coprésidé par le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale du Mali, et l'ambassade du Luxembourg au Mali - PROMAN assurant le secrétariat. Ce dispositif, mobilisé 2 fois par an, a permis de revoir régulièrement les engagements établis pour des phases de 5 ans, face à l'évolution des contextes du Nord Mali, généralement dans le sens d'une augmentation des appuis.

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'Etat.

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

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

A partir de 2016 les choses se corsent avec l'arrivée des groupes armés. 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 :

#### **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.

- 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

Ces mécanismes n'auraient pu fonctionner sans l'implication active de leaders communautaires, de chefs traditionnels, de cadres locaux et de relais formés par le programme, qui ont joué un rôle essentiel d'interface et de médiation.

### **La gestion des partenariats**

Autrefois gérés par des « conventions partenariales » très techniques et ponctuelles, PROMAN va mettre en place dès 2015 mais plus encore à partir de 2020 des « Accords de Partenariats Opérationnels » engageant un véritable partenariat pluriannuel reposant sur un partage des responsabilités beaucoup plus clair et précis. Les responsabilités du partenaire en particulier sont clairement définies par rapport à la mise en œuvre des activités. Elles sont assorties d'appui en renforcement de capacités. Ces modalités, que l'on peut considérer à la fois comme un surcroît de garde-fous et comme la reconnaissance des capacités du partenaire, rassurent les responsables de programme et renforcent les compétences en gestion-administration des partenaires. Elles ont aussi pour vertu dans le contexte d'insécurité de rassurer sur l'engagement extérieur.

Ce qui apparaît en pratique dans la gestion de ces Accords de Partenariat, c'est plus le renforcement de la confiance réciproque comme l'exprimeront bien des partenaires.

## La gestion quotidienne de l'imprévisible

Elle reposait sur 3 principes : une communication quotidienne et « ancrée » dans le local, une posture « low profil », un gestion de l'incertitude et de la volatilité.

### L'ancrage local

Le recrutement de personnel issus de la région en remplacement des expatriés a été un tournant important avant 2015. Il a permis d'assurer une certaine connivence avec les communautés basés sur la langue partagée, sur la maîtrise des codes de communication/négociation et sur la connaissance approfondie de la région du fait de l'antériorité des programmes et de la diversité des thématiques investies. Le responsable de programme précise que bien d'autres intervenants n'ont pas pu rester dans la région par manque d'ancrage local suffisant. C'est le cas notamment d'acteurs de la santé qui avaient prévu d'investir dans la région de Kidal mais dont les fonds n'ont jamais pu être dépensés étant donné les risques et difficultés d'accès.

### La posture « low profil »

Cette approche a toujours été suivie pendant ces 10 ans. Cela a même été une exigence dans un contexte d'insécurité chronique : « Mener nos activités, sans faire de bruit ». Concrètement cela implique de faire peu de communications, tout juste assez pour que les principaux partenaires officiels soient en mesure de savoir ce qui se fait. Lorsque des médias sont mobilisés – par exemple des radios locales – PROMAN MALI ne se met pas forcément en avant et de façon à limiter les risques sur le personnel. Cela a des conséquences sur la notoriété de PROMAN et sa visibilité. La capitalisation post-programme est donc une opportunité importante pour enfin parler de tout ce qui a été accompli, bien souvent en sourdine, dans un certain anonymat, malgré la réputation des « programmes » : DDRK et DDRG dans la région.

### La gestion de l'incertitude et de la volatilité

Ce qui a permis de tenir 10 ans dans ce contexte, sans incident majeur, c'est la collecte journalistique d'informations locales via des réseaux personnels, information confirmées et mises à jour régulièrement à travers des réunions hebdomadaires caractérisant les zones de travail selon le code en vigueur (vert, orange, rouge) afin de décider si oui ou non l'on peut se déplacer, et quelles mesures de prévention prendre. Un processus de mission avec des décisions de départ la veille et le matin même, selon l'état de situation sur le tronçon, et un "camouflage" (pas de sacs ni smartphone, véhicule banalisé, habit le plus simple et anonyme).

La capacité des équipes du programme à anticiper, analyser et gérer l'incertitude au quotidien constitue l'un des acquis majeurs de cette expérience, fruit d'un professionnalisme élevé, d'une discipline collective et d'une connaissance fine du terrain.

## UN MOT ENCORE, QUI N'EST PAS CELUI DE LA FIN

L'expérience du DDRK/DDRG démontre qu'un développement durable, structurant et porteur de transformations profondes est **possible même en milieu sensible**, à condition d'y inscrire une présence continue, un ancrage communautaire fort et une capacité d'adaptation constante. Le Programme a démontré, pendant près de dix ans, qu'il est possible de maintenir des services, de renforcer des acteurs publics, de restructurer des filières productives et de consolider la cohésion locale malgré une insécurité fluctuante. Cette réussite tient largement à la combinaison de plusieurs facteurs : **la confiance établie avec les communautés**, la **flexibilité opérationnelle**, une **communication en langues locales**, l'**adaptabilité institutionnelle**, des **partenariats fondés sur la proximité**, et la **relation exemplaire entre le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération International du Mali, le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération du Luxembourg et PROMAN** qui a permis une marge de manœuvre essentielle pour ajuster les interventions au contexte.

L'intervention de PROMAN en milieu sensible représente une démonstration importante de ce qu'il est possible de faire, en termes de développement, dans de tels contextes amenés à se multiplier encore pendant un certain temps. En particulier lorsqu'il s'agit d'une intervention de développement « régional », intégrant des dimensions de transfert de compétences par renforcement de capacités à tous les niveaux. Il y a dans l'expérience de PROMAN sur KIDAL et GAO, bien des enseignements à retirer

pour construire des opérations fondées sur un Nexus pratique et opérationnel entre développement, urgence et sécurité.

Un des points forts apparaît être dans l'ancrage local des porteurs d'intervention. Il est d'autant plus important que contre-intuitif : beaucoup d'organisations humanitaires et de développement, par définition et par vocation, viennent d'ailleurs. Beaucoup aussi « cherchent des problèmes aux solutions »<sup>1</sup> qu'elles maîtrisent (santé, hydraulique, éducation, ...), et même lorsqu'elles s'allient les services de partenaires nationaux, ceux-ci sont plus sélectionnés pour leur capacité à bien gérer des projets et programmes dans la dimension thématique requise, qu'à maîtriser les codes, us et coutumes locaux, quelle que soit la thématique de développement. Or ici, il y avait dès le départ, une dimension de développement régional qui primait sur toutes compétences thématiques et commandait de bien maîtriser surtout les sociétés des régions concernées.

Un enseignement majeur de ces dix années d'intervention concerne le niveau élevé de financement consenti dans certains secteurs clés, notamment la santé et la formation, qui a conduit de facto à une prise en charge directe de services relevant normalement des missions régaliennes de l'État. Cette situation a pu générer, dans certains cas, une dépendance aux appuis du programme et poser la question de la soutenabilité à long terme des dispositifs mis en place. Toutefois, cette approche s'inscrivait initialement dans une perspective assumée de continuité de l'engagement, les huit à neuf premières années des programmes ayant été pensées comme une phase d'investissement et de structuration devant être suivie d'un nouveau cycle de programmation (PIC IV) et de deux périodes quinquennales supplémentaires, précisément destinées à consolider l'appropriation institutionnelle, tester des mécanismes de transfert progressif et asseoir durablement les modèles de gestion. L'arrêt des programmes en 2025, dans un contexte sécuritaire, politique et institutionnel fortement dégradé, n'a pas permis de mener à bien ces phases de passation et d'ancrage, rendant particulièrement complexes les conditions d'une autonomisation complète des services.

Dans ce cadre, l'ensemble des parties prenantes rencontrées convergent vers la recommandation de concevoir une éventuelle suite sous la forme d'un programme spécifiquement dédié à la définition, à l'expérimentation et à l'institutionnalisation de modèles économiques et financiers partagés, impliquant de manière réaliste les populations, les organisations de la société civile et l'État dans la pérennisation des services de base.

Ces résultats sont avant tout le fruit d'un engagement collectif : celui des autorités maliennes à tous les niveaux, des partenaires techniques et financiers, des équipes de PROMAN, des partenaires opérationnels, et surtout des communautés locales, sans lesquelles aucune de ces réalisations n'aurait été possible.

Bien des choses portent à croire que lorsque la paix sera revenue, et avec elle les familles, les activités pourront reprendre et que bien des mécanismes ont été suffisamment rodés, que pour être encore disponibles dans les consciences, même si parfois les équipements, les bureaux, voire même les bâtiments ont disparu.

L'important est ce qui reste dans les têtes et dans les cœurs.

---

<sup>1</sup> Selon l'intitulé de Jean David Naudet à son « Bilan de l'Aide » à la fin du siècle dernier. <https://www.recyclivre.com/products/535476-trouver-des-problemes-aux-solutions-vingt-ans-d-aide-au-sahel>

## ANALYSE DES PROGRAMMES DDRK–DDRG AU REGARD DES CRITÈRES OCDE-CAD

Critère OCDE-CAD	Appréciation synthétique
<b>Pertinence</b>	Les programmes DDRK-DDRG ont apporté une réponse pertinente et adaptée aux besoins structurels des régions de Gao et Kidal, caractérisées par une fragilité institutionnelle, sécuritaire et socio-économique durable. Les interventions ont été définies à partir de diagnostics territoriaux approfondis et d'une planification ascendante impliquant communautés, collectivités territoriales et services techniques. Les priorités retenues (développement rural, accès aux services sociaux de base, formation professionnelle, gouvernance locale) sont restées alignées avec les politiques nationales et régulièrement ajustées pour tenir compte de l'évolution du contexte, tout en maintenant une cohérence stratégique sur l'ensemble des dix années d'intervention.
<b>Efficacité</b>	Malgré un environnement fortement contraint, les programmes ont atteint et, dans plusieurs domaines, dépassé les résultats attendus. Les cadres logiques successifs montrent une progression constante des indicateurs, notamment en matière d'accès aux infrastructures productives, de maintien des services sociaux de base, de structuration des organisations locales et d'insertion professionnelle. Plusieurs milliers de bénéficiaires directs ont été touchés sur la durée, avec des effets mesurables sur les capacités productives, l'organisation communautaire et la participation des femmes et des jeunes.
<b>Effizienz</b>	Les ressources mobilisées ont été utilisées de manière efficiente au regard des risques et contraintes opérationnelles. La flexibilité de la coopération bilatérale et la capacité d'adaptation de l'agence d'exécution ont permis d'optimiser les coûts de transaction, de limiter les interruptions d'activités et de maintenir une présence continue sur le terrain. Les innovations fonctionnelles (modalités financières adaptées, solutions logistiques locales, gestion « low profile ») ont contribué à réduire les surcoûts liés à l'insécurité et à préserver un bon rapport coût-résultats sur l'ensemble du cycle de programme.
<b>Impact</b>	Sur une décennie, les programmes ont contribué à des changements structurels significatifs dans les territoires d'intervention. Les impacts observés concernent notamment l'amélioration durable des capacités productives rurales, le renforcement des mécanismes locaux de gouvernance et de gestion des services, ainsi que la consolidation de la cohésion sociale dans des zones marquées par des tensions récurrentes. Au-delà des réalisations sectorielles, l'impact principal réside dans la préservation et la reconstruction progressive de capacités locales, condition essentielle au maintien du développement et à la stabilisation des territoires.
<b>Durabilité</b>	La durabilité des acquis apparaît différenciée selon les secteurs et les territoires. L'ancrage institutionnel auprès de certaines administrations, collectivités territoriales et opérateurs publics (santé communautaire, formation professionnelle, emploi des jeunes) a permis la poursuite partielle de plusieurs dispositifs après l'intervention du programme. Toutefois, le niveau élevé de financement direct des services, assumé dans une logique initiale de long terme, n'a pas permis de tester pleinement des modèles économiques autonomes. L'arrêt des programmes en 2025, dans un contexte fortement dégradé, a limité les phases de passation, de transfert progressif et de consolidation prévues dans la trajectoire initiale.
<b>Appropriation</b>	Les programmes ont favorisé un niveau élevé d'appropriation par les communautés, les organisations locales, les collectivités territoriales et les services techniques. Cette appropriation s'est traduite par une participation active aux processus de planification, de mise en œuvre et de suivi, ainsi que par une responsabilisation progressive des acteurs locaux. La continuité de la présence sur plus de dix ans et la relation de confiance établie expliquent largement la résilience des dispositifs. Cette appropriation reste néanmoins fragile et appelle un accompagnement complémentaire pour être pleinement consolidée.
<b>Cohérence (critère OCDE-CAD révisé)</b>	Les interventions ont été cohérentes avec les politiques publiques nationales, les cadres sectoriels et les engagements internationaux du Mali, notamment en matière de décentralisation, de développement rural et d'emploi des jeunes. Les programmes ont également assuré une cohérence interne entre actions de développement, réhabilitation et stabilisation, en articulation avec les autres acteurs présents sur le terrain, contribuant ainsi à un nexus opérationnel entre développement, urgence et sécurité.

## Capitalisation réalisée avec l'assistance de :

### Inter-Mondes Belgique – IMB

[www.inter-mondes.org](http://www.inter-mondes.org)

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

Contact mission: [marc.totte@inter-mondes.org](mailto:marc.totte@inter-mondes.org)

Tél. +32 491 223 242

### IRPAD Afrique

[www.irpadafrique.org](http://www.irpadafrique.org)

Adresse : ACI 2000, Bamako, MALI

Contact capitalisation : [Mamadou\\_goita@yahoo.fr](mailto: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](mailto:proman-mali@proman-mali.org)