



## Messages clés

### « Accroître la complémentarité entre l'aide humanitaire et le développement dans les zones post-conflit au Nord Mali »

*Bamako, Atelier des 19 et 20 mars 2014*

La construction de la paix dans les zones du Nord Mali a été un défi après le conflit des années 1990. Les efforts financiers des PTF et les innovations qui ont eu lieu à cette occasion (décentralisation, Flamme de la paix, intégration d'anciens rebelles dans l'administration et dans les forces de sécurité, etc.) n'ont pas empêché la dégradation de la situation dans cette zone, qui a finalement abouti aux événements de janvier 2012. Depuis le début 2013, avec la reprise de la majeure partie du territoire national, la conduite des élections présidentielles et parlementaires, le retour progressif mais difficile des administrations au Nord, l'installation de la MINUSMA et les préludes aux négociations avec les groupes armés, une évolution positive de la situation semble aujourd'hui possible. En même temps, l'insécurité demeure une contrainte prégnante : la majorité des populations déplacées internes et de celles réfugiées dans les pays voisins n'est pas encore rentrée. La situation de la sécurité alimentaire redevient préoccupante. Les acteurs humanitaires tentent de répondre aux besoins essentiels des populations, tandis que les partenaires de développement cherchent la meilleure façon d'appuyer les politiques nationales de développement à moyen et long termes. Un grand nombre d'analyses et de planifications ont eu lieu depuis fin 2012 au Mali, tant au niveau national, régional qu'international, qui se superposent aux plans élaborés depuis 2010.

Afin de réduire les risques d'incohérence et de coordonner leurs interventions, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont estimé nécessaire la mise en place, début 2013, d'un espace de concertation : la « Commission Réhabilitation en zones post-conflit » (CRZPC) qui rassemble PTF, humanitaires et ONG dans le but d'assurer la coordination et la cohérence de ces acteurs et, notamment, la complémentarité entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Pour mieux structurer le travail de la Commission Réhabilitation et d'appuyer la réflexion sur une meilleure coordination entre aide humanitaire et développement, un atelier LRRD<sup>1</sup> a été organisé en mars avec le soutien financier de l'Union européenne. Il a réuni pendant deux jours une quarantaine de représentants des acteurs impliqués au Nord Mali : élus, services déconcentrés, gouvernement du Mali, bailleurs, MINUSMA et ONG. **Les débats organisés de manière participative et en sous-groupe ont permis de définir une compréhension partagée de la crise, puis d'identifier des thématiques prioritaires pour faire converger actions humanitaires et de développement pour lesquelles des recommandations opérationnelles ont été élaborées.**

Les 5 messages clé et 17 recommandations sont la restitution synthétique des lignes directrices, priorités identifiées de manière conjointe. Un compte-rendu détaillé des débats sera bientôt disponible pour fournir un cadre de référence pour la coordination Humanitaire-développement et pour que chacun puisse faire vivre les recommandations et les nouvelles modalités de travail souhaitées dans sa propre organisation.

---

<sup>1</sup> Lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement (Linking Relief, Rehabilitation and Development)

**Message clé 1 : Soutenir la remise en place d'institutions étatiques et décentralisées légitimes pour la reprise des services sociaux de base, sans cesser de répondre aux besoins les plus urgents**

Les acteurs humanitaires ont permis de suppléer à la rupture de la majeure partie des services sociaux dans le Nord (santé, eau, éducation). La présence de l'Etat encore faible, les incertitudes politiques, la situation d'insécurité, mais aussi le manque de visibilité sur un état des lieux et sur un plan national clairement établi expliquent la très progressive montée en puissance des interventions de développement. De son côté, le gouvernement pousse au retour des fonctionnaires et réamorce la réhabilitation des infrastructures et la livraison d'équipements dans les infrastructures des services sociaux de base, tant sur ses budgets propres que grâce à l'aide des PTF.

**Recommandation N°1 :** *Renforcer le dialogue entre l'Etat, les collectivités et les acteurs internationaux autour de la reprise des services sociaux de base. Ce dialogue doit commencer autour d'un état des lieux partagé sur les besoins en matériels, en ressources humaines et en réhabilitation des infrastructures*

**Recommandation N°2 :** *Instaurer un dialogue entre l'Etat et les acteurs internationaux sur les politiques publiques à long terme, par exemple pour trouver une stratégie pérenne de financement des soins de santé via la Commission santé sur le Nord Mali (gratuité vs recouvrement)*

**Message clé 2 : Soutenir la relance économique au Nord Mali tant sur le court terme (gestion de la crise émergente d'insécurité alimentaire) que sur le long terme**

Le Mali appartient à la bande sahélienne, zone d'insécurité alimentaire chronique depuis la grande sécheresse de 1972-74. Plus récemment, pas moins de trois crises alimentaires (2005, 2010 et 2012-2013) ont fragilisé l'ensemble des communautés maliennes. Au Nord du pays, l'extrême pauvreté augmente de manière chronique et a été exacerbée par les violences armées et les mouvements de population. La situation alimentaire au Nord s'annonce très préoccupante, selon les dernières prévisions du Cadre Harmonisé (mars 2014). Les humanitaires savent déployer des réponses rapides sur des temps très courts, mais ces efforts doivent être repris de façon durable et structurante par les acteurs de développement, afin d'améliorer la résilience des ménages et de prévenir la prochaine crise alimentaire. Seule une coordination des activités d'urgence et de développement (LRRD), en lien avec les autorités maliennes progressivement de retour dans le Nord, pourrait aider les ménages à passer cette période de soudure. Seule une articulation des interventions à court terme et des actions de relance économique à moyen et long terme favorisera la création d'emplois, sur la base de la contrainte climatique et la raréfaction des ressources dans la zone. De la création d'emplois dans les mois à venir dépendront les alternatives à la violence et à la radicalisation, en particulier pour les plus jeunes. Cela devrait aussi créer des conditions dignes de réinsertion pour encourager le retour des personnes encore déplacées ou réfugiées.

**Recommandation N°3 :** *Assurer la mise en place d'un « paquet d'urgence » d'aide pour la campagne agricole 2014-2015 (intrants, réhabilitation d'infrastructures essentielles de type digue ou mare pastorale), en favorisant la résilience des agriculteurs et des pasteurs en prévention de prochaines crises alimentaires.*

**Recommandation N°4 :** *Assurer la poursuite des programmes de transfert de ressources (alimentaires, cash, coupons) pour permettre aux populations les plus vulnérables de faire face aux soudures à venir, en continuant la fourniture de filets sociaux pour les populations les plus démunies.*

**Recommandation N°5 :** *Faciliter l'accès aux ressources financières (réseau bancaire), incluant des financements alternatifs (microcrédit), via les possibilités des nouvelles technologies.*

**Recommandation N°6 :** *A moyen terme, soutenir le fonctionnement des chaînes de valeur locales, nationales et sous régionales par l'amélioration de la mise en marché (en particulier les infrastructures fluviales et routières), de la transformation des produits agricoles, de la pisciculture et de l'élevage et, enfin, du développement de nouveaux secteurs (services, activités extractives, énergies renouvelables pour les infrastructures et installations des acteurs internationaux), à travers une offre de formation et d'accompagnement correspondante.*

**Message clé 3 : Adapter l'aide et les services publics à la diversité de peuplement et d'activités de la zone pour prendre en compte les besoins spécifiques des populations pastorales et nomades**

Les groupes pastoraux connaissent un grand appauvrissement et ont un plus faible accès aux services de l'État que les populations des zones densément peuplées du fleuve, ce qui a pu entretenir chez beaucoup une forme de défiance envers l'État. Sur la base des conclusions des premières expériences ou de celles d'autres pays, l'accès aux services sociaux pour ces populations doit être adapté en intégrant les contraintes spécifiques suivantes : faible densité de population ; éloignement des centres urbains et mobilité des pasteurs ; impact du changement climatique ; manque de statistiques qui rend le ciblage difficile. Les acteurs humanitaires et de développement travaillent déjà de concert sur les besoins des populations nomades. Les activités LRRD sont essentielles pour construire les capacités de résilience des populations nomades et pour poser les fondations de politiques publiques qui s'adaptent aux spécificités de ces populations, afin de leur fournir des services et, à terme, de valoriser la plus-value du pastoralisme dans l'économie nationale. Adapté aux contraintes géographiques et climatiques rudes de l'étendue sahélo-saharienne, le pastoralisme permettra de mieux la valoriser.

**Recommandation N°7 :** *Développer des pôles de prestations de services sur les points de fixation, sans impliquer systématiquement la sédentarisation des nomades.*

**Recommandation N°8 :** *Pérenniser les programmes originaux d'équipes mobiles mixtes de santé animale et humaine, qui devraient à terme être assurés par l'État.*

**Recommandation N°9 :** *Travailler aux innovations et à la flexibilité dans le système scolaire pour répondre aux besoins spécifiques des communautés nomades (adaptation de la scolarité, création d'internats, etc.).*

**Message clé 4 : Augmenter la coordination des activités dans le cadre des mécanismes et stratégies existantes aux niveaux local, régional et national**

Depuis les crises alimentaire et politique de 2012, le nombre d'acteurs intervenant au Mali n'a cessé d'augmenter. Différentes modalités de coordination ont donc été mises en place : une coordination humanitaire soutenue par OCHA, avec 9 clusters humanitaires nationaux et leurs déclinaisons au niveau régional (GIAC). Un mécanisme parallèle à la coordination de développement déjà en place avec 7 groupes thématiques (GT) et 3 groupes transversaux, ainsi que quelques groupes de travail *ad hoc* au sein des Partenaires techniques et financiers (PTF). Pour coordonner tous ces efforts au Nord, la CRZPC se réunit sous la coprésidence de la France et de la MINUSMA qui souhaitent voir le gouvernement malien s'associer aux travaux de la Commission. Par ailleurs, un renforcement et une plus grande inclusivité de la coordination aux niveaux techniques et déconcentrés (en particulier par une ouverture aux représentants légitimes des bénéficiaires) semblent nécessaires pour éviter les incompréhensions, incohérences et déficits de couverture.

La coordination permet d'assurer le lien entre les acteurs humanitaires et du développement au service de territoires qui connaissent des besoins différents et des paramètres de sécurité variables. Le rôle de l'État est fondamental pour coordonner aux échelles nationale, régionale et locale les interventions des différents acteurs, en alignement ou complémentarité des politiques publiques.

**Recommandation N° 10 :** Renforcer le leadership et les capacités de l'Etat pour la coordination des acteurs, notamment pour faciliter la préparation des plans de transition par les humanitaires, les acteurs du développement pérennes (GT) et les ministères sectoriels. Les autorités locales doivent coordonner les acteurs sur leur territoire, y compris les acteurs humanitaires dans une perspective LRRD, et faire remonter les besoins du terrain et les développements opérationnels au niveau central (via notamment les Comités Régionaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement –CROCSAD – les CLOCSAD pour les cercles et CCOCSAD pour les communes).

**Recommandation N° 11 :** Les acteurs nationaux et internationaux doivent être plus redevables entre eux, en s'informant systématiquement sur les stratégies (par exemple stratégie des clusters ou le Programme accéléré de développement des régions du Nord du gouvernement – PDA/RN) et activités opérationnelles des uns et des autres pour faciliter la coordination aux niveaux national et local.

**Recommandation N°12 :** Renforcer la coordination entre PTF, en particulier sur les questions LRRD.

**Recommandation N° 13 :** Assurer une meilleure lisibilité sur l'évolution des engagements financiers pris par les bailleurs, notamment à la Conférence de Bruxelles, pour rendre possible le suivi des montants décaissés par secteur, par zone et par acteur.

#### **Message clé 5 : Se doter d'outils pour que l'aide favorise la cohésion sociale et ne la dégrade pas**

La cohésion sociale au Nord et au niveau national a été dégradée par le conflit depuis 2012. La restauration de la confiance dépendra en grande partie des modalités choisies pour le rétablissement de la sécurité et de la paix civile, de la justice et de l'inclusivité dans le dialogue. Ces actions ne sont pas toutes du ressort des acteurs de l'humanitaire ou du développement. Cependant toutes leurs activités ont toujours un impact sur l'évolution des relations sociales. La cohésion sociale et la sensibilité au conflit sont ainsi des paramètres transversaux qu'il faut prendre en compte dans toute intervention, en se donnant le temps de comprendre le contexte. La cohésion sociale doit donc être un objectif de toutes les interventions sur le terrain, mais doit également être considérée comme un capital propre aux communautés du Nord Mali, très interdépendantes les unes des autres. Le dialogue inclusif doit être considéré comme préalable pour la consolidation de la paix et le développement dans le Nord. Ceci inclut la définition d'un nouveau contrat social, la redevabilité entre l'État et la population et une participation inclusive dans la prise de décisions.

**Recommandation N°14 :** Assurer en permanence une analyse « do no harm » afin de vérifier que les options programmatiques choisies n'auront pas d'impact négatif sur la cohésion sociale. Il faudra notamment être exigeant dans les activités de dialogue national et intercommunautaire, en particulier pour le choix des acteurs et pour le temps consacré au processus.

**Recommandation N°15 :** Renforcer la redevabilité de l'Etat et des élus vis-à-vis des populations, notamment par l'institutionnalisation du débat communal sur le Programme de Développement Economique Social et Culturel (PEDESEC). La recherche d'une meilleure articulation des rôles des chefferies traditionnelles, des élus, des représentants de la société civile et des services de l'Etat sera essentielle.

**Recommandation N°16 :** Renforcer la redevabilité des PTF et des opérateurs de terrain vis-à-vis de la population en associant les communautés aux projets en amont et en aval (conception, suivi et évaluation) et en réalisant de manière systématique les restitutions.

**Recommandation N°17 :** *Soutenir la mise en place d'un système judiciaire juste et équitable qui saura s'appuyer sur les mécanismes traditionnels pour favoriser la cohésion sociale, mais aussi lutter contre le sentiment d'impunité. Un travail d'histoire est nécessaire à la construction d'une paix durable. Dans ce cadre, la clarification des modalités d'intervention de la Commission Justice, Vérité et Réconciliation et de ses articulations avec le travail des institutions judiciaires de droit commun est une urgence.*

### **Conclusion : quelques conditions nécessaires à l'amélioration de la situation au Nord Mali**

Les conditions de vie des populations sont liées à leur accès aux services de base, tandis que leur confiance dans le futur dépend de la mise en œuvre de la sécurité et de la justice. La présence de l'Etat et des institutions issues de la décentralisation, ainsi que celle de forces de sécurité reconnues comme légitimes par la population sont les premières conditions du changement et des préalables pour assurer un développement viable. Le Mali n'est ni un Etat failli, ni un Etat fragile, mais un Etat qui tente de recréer de la confiance, de légitimer ses institutions et de reprendre le contrôle de son territoire. Les difficultés rencontrées dans le processus de négociation politique entravent fortement le processus LRRD. Pour cette phase liant aide humanitaire, développement et règlement du conflit, une intelligence collective est nécessaire. Des tâches ont été clairement définies pour renforcer la coordination (articuler les mandats, partager et assurer la remise à jour régulière et concertée des diagnostics, coordonner les actions, identifier collectivement les priorités d'investissement, informer rapidement sur les problèmes rencontrés, etc.). Des défis opérationnels ont eux aussi émergé : gestion de la soudure à venir, relance agricole et pastorale, redéploiement des services de base et réflexion sur leur viabilité, recherche d'alternatives économiques viables en zone pastorale à ressources restreintes, etc. Le processus LRRD doit se faire sous le leadership de l'Etat. La Commission Réhabilitation qui joue un rôle fondamental de lien entre le Gouvernement et les acteurs internationaux représente un cadre de référence pour faire remonter les messages collectifs auprès des institutions maliennes à travers la Troïka (Banque mondiale, France et Allemagne en 2014).