Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération belge au Développement

Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité

Rapport de l'étude pays pour le Mali

Version finale – 05 juillet 2024

Gianfabrizio Ladini, Houssynatou Sy, Lamine Savané

L'évaluation a été menée par C-lever.org et a bénéficié de l'appui d'un comité d'accompagnement à Bruxelles. Le Service de l'Evaluation spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Ce rapport n'est pas un rapport d'évaluation autonome mais un document de travail en soutien au rapport d'évaluation sur l'approche belge en matière de fragilité.

Table des matières

Table des matières 2
Abréviations et acronymes 4
1 Introduction 5
1.1 Introduction globale de l'évaluation et de ses études pays 5
1.2 Eléments pertinents du contexte du pays 5
1.3 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique 7
1.4 Déroulement de la mission 10
1.5 Présentation du rapport et des différentes sections 10
2 Résultats par thème abordé dans l'étude pays 11
2.1 Thème 2 – Analyse du contexte, gestion des risques et réponses aux crises 11
2.1.1 Outils et pratiques d'analyse 11
2.1.2 Adaptation aux crises 13
2.1.3 Implication des partenaires locaux et communautaires 16
2.2 Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire 17
2.2.1 Bonnes pratiques et amélioration récentes 17
2.2.2 Défis et limitations 20
2.2.3 Domaines prioritaires à renforcer 21
2.3 Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale 23
2.3.1 Préoccupations et implications des communautés concernées 23
2.3.2 Capacités d'adaptation 25
2.3.3 Apprentissage, appropriation et cohésion sociale 26
2.4 Thème 6 – Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels 27
2.4.1 Le renforcement institutionnel en pratique 27
2.4.2 Contextes, parties prenantes, objectifs 30
2.4.3 Approches territoriales 30
2.4.4 Efficacité et appropriation 31
3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation 34
3.1 *QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ?* 34
3.2 *QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ?* 38
3.3 *Matrice Sahel* 40
4 Conclusions principales de l'étude pays 42

5 Annexes 45
5.1 Annexe 1 Déroulement de la mission 45
5.2 Annexe 2 Aperçu des questions abordées par thème 49

Abréviations et acronymes

ACLED	Armed Conflict Location & Event Data Project
ACNG	Acteur de la Coopération Non-Gouvernementale
AES	Alliance des États du Sahel
AGR	Activités génératrices de revenus
APD	Aide Publique au Développement
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CSC	Cadre Stratégique Commun
DGD	Direction Générale Coopération au développement et Aide humanitaire
DUE	Délégation de l'Union Européenne
ERM	Enterprise Risk Management
FRAME	Fragility Resilience Assessment Management Exercise
GFI	Global Fragility Index
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MS	European Union Member State
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
ODA	Official Development Assistance
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDI	Personnes déplacées internes
SES	Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération belge au Développement
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TEI	Team Europe Initiative
UN/HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
VBG	Violences basées sur le genre

1 Introduction

1.1 Introduction globale de l'évaluation et de ses études pays

Cette étude fait partie de « l'Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité ». La Phase 3 de cette évaluation se concentre sur six études pays (Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Niger et RDC).

Les interviews, l'enquête en ligne et la revue documentaire des phases 1 et 2 de l'évaluation ont déjà permis d'identifier et de prioriser certains thèmes majeurs pour les études pays. Ces thèmes majeurs sont : -1- Coordination et synergies (Nexus, 3D, partenariats internationaux) ; -2- Analyses de contextes, gestion des risques, anticipation/adaptation aux crises ; -3- Flexibilité programmatique et budgétaire ; -4- Réponses particulières aux défis de la fragilité ; -5- Renforcement de la société civile et cohésion sociale ; -6- Renforcement des institutions publiques.

Pour chaque pays, plusieurs thèmes majeurs de l'évaluation ont été examinés à travers 6 cas d'étude, sélectionnés en fonction de la valeur qu'ils représentent dans le cadre plus large de l'évaluation. Autrement dit, chaque pays a fait l'objet d'une analyse spécifique et détaillée, qui apportera des éléments intéressants pour une meilleure compréhension globale de l'approche belge en matière de fragilité, tout en ciblant l'analyse des aspects de l'approche fragilité qui sont particulièrement pertinents pour les acteurs impliqués dans le pays concerné.

Au-delà des éléments documentés lors des Phases 1 et 2, la sélection de ces cas d'étude prend aussi en compte : (i) l'analyse des tendances budgétaires dans l'allocation sectorielle de l'Aide Publique au Développement (APD ou *Official Development Assistance*, ODA, en anglais), menée sur les dépenses effectuées entre 2011 et 2022 – cf. annexe 3 ; (ii) des consultations avec les Groupes d'accompagnement pays, composés des représentants des ambassades, d'Enabel et des Acteurs de la Coopération Non-Gouvernementale (ACNG) ; (iii) des échanges avec des membres du Comité d'accompagnement ainsi qu'avec le Service de l'Évaluation Spéciale, basés en Belgique.

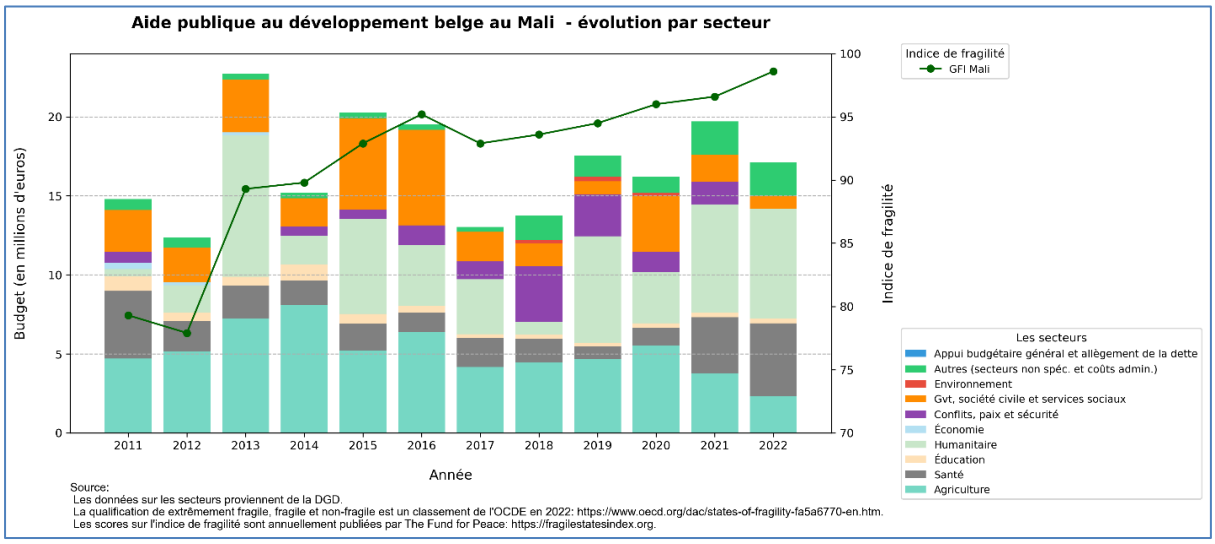
1.2 Eléments pertinents du contexte du pays

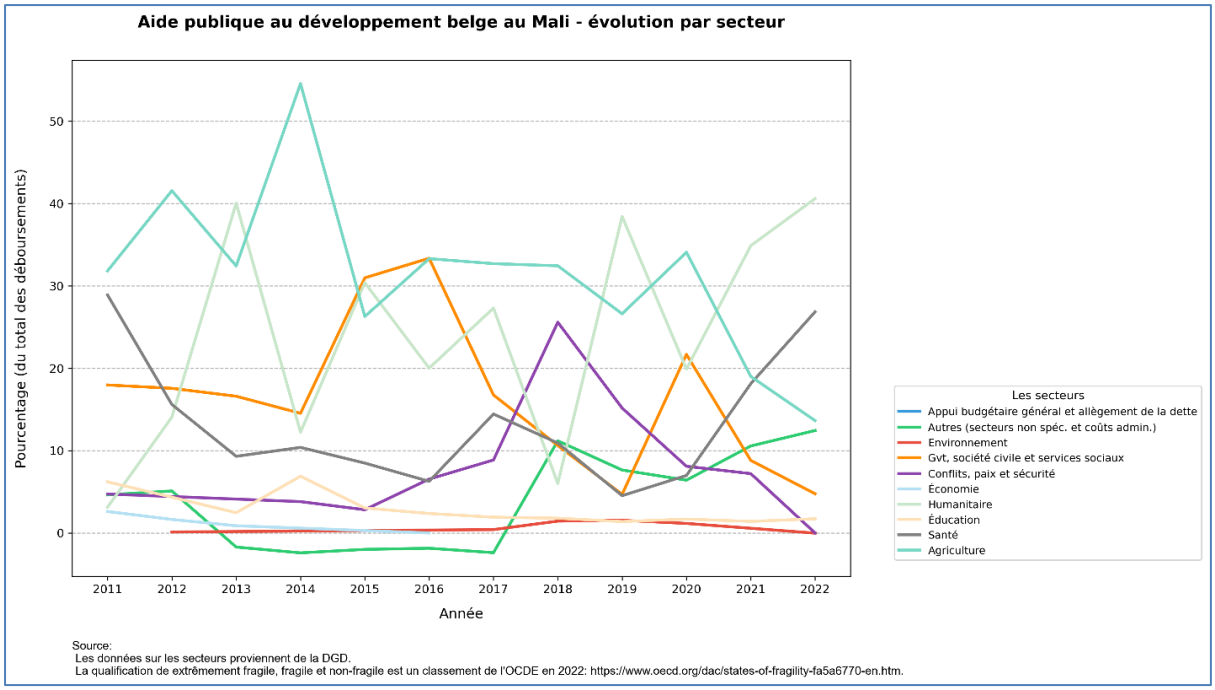
Le ***Global Fragility Index*** (GFI) du Mali montre clairement les implications de la crise la plus sévère que le pays ait connu dans son histoire récente. Alors que le GFI montrait une tendance à la baisse autour du 76/120 entre 2011 et 2012, il a monté en flèche entre 2012 et 2016. Il a atteint des valeurs proches du 100/120 en 2022. Cela s'explique par les conséquences régionales de la guerre en Libye en 2011, notamment dans le Sahel. Cela a entrainé une guerre au Mali en 2012, quand une coalition de mouvements indépendantistes et islamistes a été proche de conquérir la capitale Bamako. Malgré la signature d'un accord de paix avec les indépendantistes en 2015, les conflits et les affrontements se sont poursuivis en particulier dans le centre du pays, ainsi que dans les pays voisins, en lien avec les opérations des groupes djihadistes associés à Al-Qaïda et à l'Etat islamique. **La situation sécuritaire reste précaire** dans un contexte politique instable (coups d'état en 2020 et 2021), avec des conséquences importantes en termes de **besoins humanitaires** et des **violations des droits humains**. La pandémie de **COVID-19** a aggravé davantage une situation socio-économique extrêmement fragile.

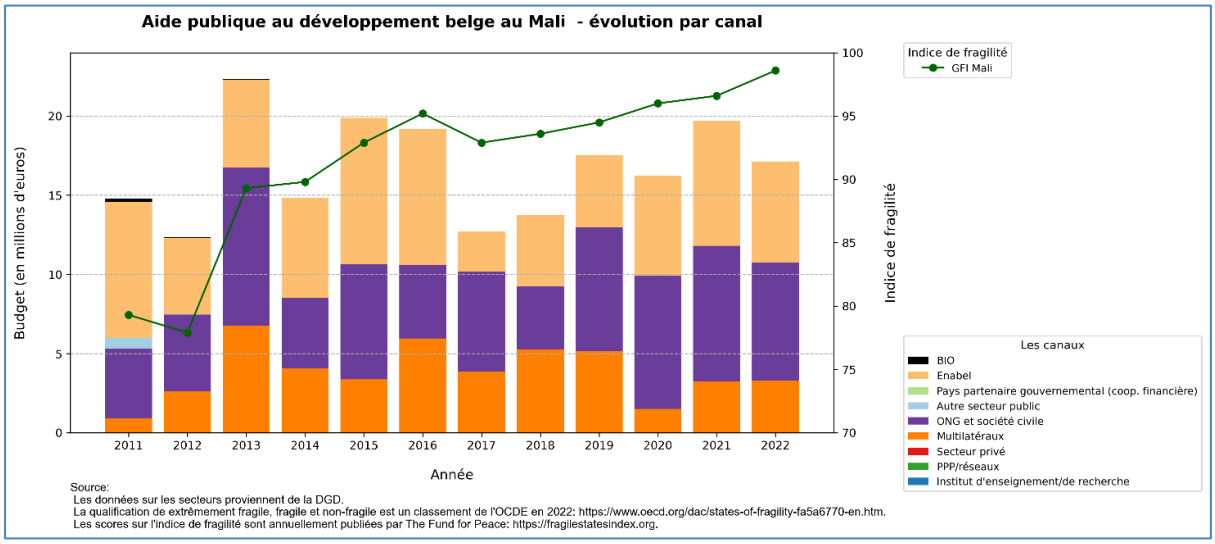
Dans ce contexte, le **Programme de Coopération belge 2016-2019** (*coopération bilatérale avant les coups*) se focalisait sur 2 secteurs prioritaires : (i) l'appui aux réformes institutionnelles pour une meilleure gouvernance locale, basée sur les droits humains (programme de 11,5 millions d'euros) ; (ii) croissance économique durable et inclusive au bénéfice du développement rural et de la sécurité alimentaire (programme de 16 millions d'euros). Un troisième programme de 3,5 millions d'euros vise le renforcement des capacités de la société civile dans la région de Koulikoro et au niveau central. Il convient de souligner que Koulikoro est ciblé aussi dans les autres programmes.

Le nouveau portefeuille de coopération bilatérale entre la Belgique et le Mali a été gelé à la suite du premier coup d'état en août 2020, même si un volet malien est prévu dans le portefeuille régional « Climat au Sahel ». Pour ce qui concerne la coopération non-gouvernementale, **la Belgique continue de financer les Acteurs de la Coopération Non-Gouvernementale**, notamment dans 8 secteurs prioritaires : agriculture, sécurité alimentaire, développement rural et agro-pastoral ; santé communautaire ; gestion de l'eau ; éducation et formation professionnelle. Au-delà de la coopération au développement, la Belgique soutient **les acteurs humanitaires** non-gouvernementaux et multilatéraux.

L'agriculture et l'aide humanitaire représentent effectivement les parties les plus importantes de l'ODA belge au Mali, avec des montants pour l'agriculture relativement plus élevés (voire les graphiques ci-dessous). Ceux-ci atteignent le pic en 2014 pour ensuite entamer une baisse. Les montants pour l'aide humanitaire atteignent leur pic en 2013 (40%), 2019 (39%) et 2022 (40%), en lien avec les crises récurrentes depuis 2012. Les allocations pour la **santé** restent relativement faibles entre 2012 et 2020 ; en revanche, vraisemblablement en lien avec la pandémie de COVID-19 et aux crises humanitaires, elles font de la santé le troisième secteur principal de l'ODA en 2021 et 2022, après l'aide humanitaire et l'agriculture. Enfin, les montants alloués à **la gouvernance, la société civile et aux services de base** sont très volatils atteignant leur pic en 2016. Pour le reste de la période, ils se situent entre 15% et 25%. En termes de répartition de l'APD par canal, Enabel en représente le principal. Ceci dit, en 2017 et puis à partir de 2019 jusqu'à 2022, la part mise en œuvre par les ACNG est plus élevée que la part mise en œuvre par Enabel.







1.3 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique

Une première proposition pour le choix des études de cas a été développée et examinée entre septembre et décembre 2024. Issue d'une revue documentaire, de l'analyse ODA et en lien avec les thématiques cartographiées de manière plus générale dans les Phases 1 et 2 cette proposition se penchait sur six thématiques à travers six interventions correspondantes. Toutefois en finalisant la Phase 2 et en intégrant les résultats des interactions avec les six groupes d'accompagnement pays et lors de la préparation de la Phase 3 (les six études pays), le Service de l'Evaluation Spéciale et l'équipe des évaluateurs externes ont conjointement constaté que l'identification de six cas d'études pour chacun des six pays cibles de l'évaluation risquerait d'éparpiller les ressources disponibles pour cette évaluation sur trop de thématiques.

Il a ensuite été convenu de cibler **six thèmes majeurs lors des études pays** et d'aborder au moins deux de ces thèmes, avec un *focus principal*, par pays cible. Le cas échéant d'autres thèmes (parmi ces six thèmes majeurs pour les études pays) seront aussi abordés mais alors avec un *focus complémentaire*, c'est-à-dire de manière connexe avec le focus principal et sans devoir aborder tous les aspects (c-à-d. toutes les questions) de ce thème complémentaire pour cette étude. Le tableau ci-dessous montre les thèmes choisis pour le Mali.

Tableau 1 Thèmes sélectionnés

Thèmes majeurs **P** – thème avec un focus principal, c - thème avec un focus complémentaire	**Mali**
Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise. Avec une attention particulière : • aux outils et processus d'analyse contextuelle ; • à l'application des outils FRAME ; • à l'acceptation de prise des risques inhérents aux choix stratégiques.	c
Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire Avec une attention particulière : • aux bonnes pratiques existantes de cette flexibilité ; • aux limites de flexibilité qui demeurent et aux possibilités de les surpasser.	c
Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale. Avec une attention particulière : • au renforcement des capacités des organisations de la société civile ; • à l'appui à la résilience des populations ; • au bon mix et complémentarité de canaux/instruments pour y parvenir ; • à l'apport de la ligne budgétaire « Consolidation de la société » dans ce cadre.	**P**
Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels Avec attention particulière : • au renforcement durable des capacités des institutions publiques (nationales et locales) pour délivrer des services de base ; • aux défis liés aux contextes marqués par des processus extraconstitutionnels – nécessités et possibilités de collaboration avec différents types d'acteur.	**P**

Dans chaque pays, **six interventions (projets / programmes) ont été sélectionnées** et ont été analysées en lien avec plusieurs thématiques choisies pour le pays. Le tableau ci-dessous reprend les six interventions qui ont été examinées dans cette étude. Pour chacune d'entre elles, des **documents clé** ont été passés en revue et une **liste de questions** a été élaborée pour chaque thème, associant celui-ci au cadre global de l'évaluation : autrement dit, les questions posées aux partenaires sont étroitement liées aux questions générales de l'évaluation, dont elles représentent une concrétisation liée aux thématiques abordées et au contexte du pays (voir l'Annexe 2 pour plus de détails). Les partenaires ciblés pour ces interviews sont les **gestionnaires** des programmes, de la sécurité ou des systèmes de suivi et apprentissage des organisations, ainsi que les **partenaires locaux et communautaires** des 6 interventions.

Tableau 2 Interventions sélectionnées

Intervention	Acteur	Canal de financement	Budget / durée	Thématiques abordées	Informations complémentaires
-1- Donner aux communautés les moyens de répondre aux risques de protection induits par les conflits et aux niveaux élevés d'insécurité alimentaire dans six vastes crises humanitaires	Oxfam	Programme humanitaire	791.250 EUR / Octobre 2021-Septembre 2022	Thème 2 Thème 3 **Thème 5**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-6469
-2- Contribution in support of people of concern to UNHCR in Lebanon, Syria, Mali and Niger : Mali	UNHCR	Projet humanitaire	2.000.000 EUR / Septembre 2022-Septembre 2023	Thème 2 **Thème 5**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-6881
-3- COVID & GBV : Répondre aux besoins critiques de VSGB exacerbés par le COVID-19 dans les communautés de Kayes	Plan Belgium	Consolidation de la société	1.000.000 EUR / Janvier 2021-Décembre 2020	Thème 2 Thème 3 **Thème 5** **Thème 6**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-4748
-4- Building resilience and protection of children, adolescents and youth living in refugee camps, internally displaced settlements and vulnerable communities	Plan Belgium	Programme humanitaire	718.500 EUR / Octobre 2021-Septembre 2023	Thème 2 Thème 3 **Thème 5**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-6478
-5- Programme d'appui au renforcement de l'élevage et l'économie pastorale au niveau de la région de Koulikoro	Enabel	BTC Operations Fund and feasibility studies	7.500.000 EUR / Septembre 2017 - Septembre 2022	Thème 2 Thème 3 **Thème 5**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-1029
-6- Programme de renforcement des capacités des institutions et des acteurs de la société civile au niveau de la région de Koulikoro et le niveau central	Enabel	BTC Operations Fund and feasibility studies	3.500.000 EUR / Septembre 2017-Septembre 2022	Thème 2 Thème 3 **Thème 5** **Thème 6**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-1031

1.4 Déroulement de la mission

Au-delà de la revue documentaire, des réunions préparatoires et des échanges avec l'ambassade à Bamako, l'équipe a mené **17 interviews et 6 focus groups avec les gestionnaires et les partenaires locaux des 6 interventions sélectionnées**. En total 29 personnes ont été consultées : 22 gestionnaires et 7 représentants des partenaires locaux et communautaires (voir l'Annexe 1 pour plus de détails). Ces entretiens se sont déroulés entre le 7 février et le 13 mars 2024 de façon hybride : ils ont été menés en ligne par les 2 évaluateurs internationaux et en présentiel sur le terrain par l'évaluateur national résident au Mali.

Les 3 évaluateurs ont coordonné leurs contributions lors de la préparation de **l'atelier de restitution** avec les partenaires et les différentes parties prenantes de l'étude du 11 mars 2024. Celui-ci a permis de partager les constats préliminaires de l'étude et de collecter des réactions et des idées qui ont été mises à profit lors de la rédaction de ce rapport.

Enfin, une réunion avec le Cabinet de la Ministre de la Coopération au développement a eu lieu le 06 juin 2024. Les conclusions issues de cet échange ont été intégrées dans ce rapport.

1.5 Présentation du rapport et des différentes sections

Ce rapport se structure comme il suit : après la **première section** d'introduction, portant sur le cadre global de l'évaluation et sur l'étude pays plus spécifiquement, la **section 2** présente les résultats issus des interviews et des échanges liés à chacun des 4 thèmes sélectionnés ; la **section 3** associe ces résultats aux questions générales de l'évaluation : au niveau méthodologique, cela facilitera la prise en charge des constats de cette étude pays dans le cadre d'une analyse globale et comparative des 6 études pays lors de la rédaction du rapport final de l'évaluation ; la **section 4** termine avec des conclusions générales tirées de cette étude pays et qui semblent particulièrement pertinentes pour une meilleure compréhension des approches belges dans des contexte fragiles, ainsi que pour avancer des recommandations à leur égard.

2 Résultats par thème abordé dans l'étude pays

Cette section reprend les éléments issus de la revue documentaire, des interviews avec les partenaires et de l'atelier de restitution en fonction des 4 thèmes abordés dans cette étude.

2.1 Thème 2 – Analyse du contexte, gestion des risques et réponses aux crises

Le Thème 2 a été abordé avec les gestionnaires et les partenaires locaux des 6 interventions sélectionnées à travers une série de questions axées sur les outils et les pratiques d'analyse des contextes et des risques (2.1.1), l'adaptation aux crises (2.1.2) et l'implication des acteurs locaux et communautaires (2.1.3). L'étude a observé un point de force des analyses dans une compréhension multidimensionnelle de la fragilité et de ses éléments transnationaux mais aussi des défis dans une actualisation efficace de ces analyses au sein des interventions de développement. La localisation, le crisis modifier et l'approche « recherche-action » facilitent l'adaptation des interventions malgré d'importants défis contextuels. Le travail dans un contexte post-coup présente des défis mais aussi des opportunités.

2.1.1 Outils et pratiques d'analyse

L'étude a observé une **multiplicité d'outils et de pratiques** dans l'analyse des contextes et des risques. Cette variabilité est liée aux besoins différents entre les interventions humanitaires et celles du développement, ainsi qu'aux différentes phases des interventions. Il ressort des entretiens que l'outil **FRAME** est apprécié par Enabel et les ACNG pour ses aspects structurels, sa dimension globale et son appui à des analyses multi-dimensionnelles de la fragilité, basées sur le cadre de l'OCDE. L'outil est utilisé plus systématiquement par **Enabel** que par les ACNG, notamment dans la phase de **formulation** des interventions, là où il s'agit de comprendre les contextes, les risques, les opportunités et de cartographier les partenaires clé.

L'étude a examiné une « Note d'appui à la lecture » d'un exercice FRAME mené en 2019 : cette Note rentre dans le cadre d'un expérience *pilote* autour du FRAME au Mali. Malgré son caractère préparatoire à des exercices ultérieurs et plus détaillés, les points d'attention cartographiés dans la Note donnent effectivement un aperçu global de la fragilité autour des 5 dimensions du cadre de l'OCDE de l'époque, c'est-à-dire l'économiques, l'environnementale, la politique, la sécuritaire et la sociétale – une sixième dimension, l'humaine, n'ayant été élaborée qu'en 2020.

Les exercices FRAME sont typiquement menés conjointement avec les parties prenantes des futures interventions lors d'ateliers : cela implique, d'un côté, une compréhension plus approfondie des enjeux et des défis des programmes et, de l'autre, un investissement très conséquent de la part d'Enabel en termes de temps et d'énergie alloués à cet exercice. Cela explique pourquoi FRAME paraît très peu adapté au suivi des changements et des évolutions dans les contextes d'opération. Cela nécessite effectivement une souplesse et une rapidité dont FRAME ne dispose pas dans la forme actuelle. Enabel utilise donc d'autres outils à cet effet, comme des analyses SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) qui sont actualisées régulièrement par les gestionnaires des interventions (gestionnaires des programmes et responsables de la sécurité). Cela souligne **le besoin d'un outil et des processus plus adaptés au suivi et à l'actualisation des analyses multidimensionnelles de la fragilité, comme celles facilitées par FRAME**.

Les **ACNG** rencontrés, tous avec la « double casquette » humanitaire-développement, parlent de 3 niveaux d'analyse et de gestion de risque, notamment au niveau de chaque projet, au niveau sécuritaire et au niveau pays, ainsi que d'un ensemble d'outils reprenant plusieurs thématiques contextuelles (sociales, économiques, de la cohésion sociale, des droits sexuels, etc.). Les différents niveaux d'analyse sont intégrés par les ACNG afin de donner une compréhension des tendances régionales et ce, surtout pour les aspects sécuritaires à plus fort impact sur les opérations. Malgré la priorisation donnée à cette dimension sécuritaire, les analyses des interventions humanitaires semblent faciliter une compréhension du contexte plus général de la fragilité, tant au niveau des zones d'intervention qu'au-delà.

Le **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés** (HCR), quant à lui, utilise un outil de planification multi-annuel avec des ateliers d'actualisations annuels, nommé Entreprise Risk Management (ERM). Le ERM prend en compte le contexte politico-sécuritaire de façon prioritaire, examinant ensuite le contexte socio-économique.

Il importe de souligner la **différence entre le cadre humanitaire et celui du développement** pour ce qui concerne (i) la nécessité d'interventions rapides lors ou en amont d'une urgence humanitaire et (ii) les mécanismes de coordination et de partage d'information. Les interventions humanitaires se caractérisent par le besoin de disposer d'outils d'analyse souples, à même de soutenir des plans d'action et de contingence dans des contextes de crise, d'urgence et d'insécurité, y compris pour leur propre personnel. Pour donner de l'efficacité à l'action humanitaire, ces plans d'action sont régulièrement revus et actualisés, typiquement tous les 3 mois par les ACNG et annuellement par le HCR. Le partage de ces plans et ces analyses passe par des mécanismes institutionnalisés pour la coordination humanitaires, centrés notamment autours des Clusters thématiques et des « Rapid Response Mechanisms ».

Les enjeux ne sont pas les mêmes pour les interventions du développement qui, elles, visent une dimension structurelle de longue durée et tant que possible de transformation, plutôt que les crises et les urgences. A cet effet, les ACNG de la coopération belge disposent eux aussi d'un cadre d'échange en lien avec le Cadre Stratégique Commun (CSC). Certes moins institutionnalisé que les Clusters et les cadres de concertation humanitaire, le CSC facilite la coordination programmatique, les synergies intersectorielles et les apprentissages parmi les interventions du développement. Au-delà de leurs différences et de l'accent mis par les acteurs humanitaires sur les risques sécuritaires, les analyses des interventions humanitaires et du développement montrent toutes un caractère à la fois multi-dimensionnel et régional.

De surcroît, l'accent mis sur les éléments d'analyse sécuritaire dans les interventions humanitaires ne pose pas forcément des limites à l'élargissement de ces interventions au-delà d'une perspective humanitaire et d'urgence. La dimension sécuritaire aide effectivement les ACNG avec la « double casquette » à situer leurs actions entre le développement et l'humanitaire : en conséquence, l'élément sécuritaire est à même d'élargir les domaines des interventions humanitaires dans une **approche Nexus**.

2.1.2 Adaptation aux crises

En matière d'adaptation aux crises de la part des interventions, il convient de donner tout d'abord quelques éléments pour une compréhension du contexte malien dans ses dimensions politico-diplomatiques mais aussi dans ces éléments de fragilité structurelle.

Encadré 1 Eléments du contexte malien : la dimension politico-diplomatique et la fragilité structurelle

La **dimension régionale** des analyses est, aux yeux des interlocuteurs, « imposée par le contexte », dans le Sahel central et au-delà. La perception de ce « contexte » est cohérente avec les analyses multi-dimensionnelles des interventions. Les interlocuteurs partagent des inquiétudes liées au contexte **politique et diplomatique** marqué par de fortes tensions entre le gouvernement malien et plusieurs acteurs internationaux et régionaux. Les autorités issues de processus extraconstitutionnels au Mali (coups en août 2020 et mai 2021), au Burkina Faso (janvier et septembre 2022) et au Niger (juillet 2023) ont adopté une politique de confrontation conjointe vis-à-vis de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de leurs partenaires traditionnels. Elles ont également signé un pacte politico-sécuritaire au sein de l'Alliance des États du Sahel (AES) en septembre 2023.

Les tensions avec l'ONU ont engendré le **départ de la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA)**, qui représentait à la fois une force de dissuasion sur le plan sécuritaire et un acteur économique en termes d'emploi et d'échanges commerciaux. Le départ de la MINUSMA a coïncidé avec une recrudescence des attaques contre les acteurs humanitaires lors de la phase de passation entre la mission internationale et les autorités maliennes. Bien que, selon les interlocuteurs, la situation soit maintenant plus stable au niveau de la sécurité, la baisse des opportunités économiques et le départ de la force dissuasive de la MINUSMA continue de créer des opportunités pour des actes de banditisme.

La **fin de l'Accord d'Algiers** en janvier 2024 est elle aussi une source de préoccupations pour ce qui concerne de possibles affrontements armés dans le nord et des conséquences sur les personnes déplacées internes (PDI). La posture de **défiance du gouvernement** vis-à-vis de la communauté internationale pose des risques pour la continuité des opérations humanitaires dans un contexte où les besoins des populations ne connaissent pas de baisse significative. Les actions militaires plus poussées, entérinées par les **nouvelles autorités au Niger** à la suite du coup en juillet 2023, Belgique aussi eu des conséquences sur les opérations humanitaires, surtout dans la région de Ménaka proche de la frontière entre le Mali et le Niger : l'insécurité liée aux affrontements entre les forces de sécurité nigériennes et les groupes armés a créé de nouveaux déplacés, des problèmes d'accès humanitaire dans les zones d'opération militaire et une hausse des prix des denrées.

Les tensions politiques et diplomatiques, relativement récentes, rentrent dans un contexte régional marqué par d'importantes sources de **fragilité structurelle, multidimensionnelle et transnationale**. Comme plusieurs interlocuteurs font remarquer, « les crises récurrentes étaient déjà là » avant les coups. Au-delà des chocs sécuritaires, les conflits agropastoraux liés à la transhumance, le changement climatique et les défis dans la gouvernance foncière, la corruption systémique et le manque de redevabilité publique, les crises économiques et budgétaires, le manque d'opportunités (participant aux mouvements migratoires ainsi qu'à l'enrôlement dans des groupes armés), la faiblesse des systèmes de santé, les investissements insuffisants dans l'éducation et le renforcement du capital humain sont tous des éléments préexistants aux dernières crises politiques. Ces éléments expliquent la complexité des défis rencontrés par les populations dans leur quotidien et par les programmes humanitaires et de développement qui interviennent au sein des communautés

Dans ce contexte de crise complexe, multidimensionnelle et évolutive, les interlocuteurs font état de nouveaux défis mais aussi de nouvelles opportunités dans un contexte post-coup. Ils révèlent aussi une sensibilité marquée autour de la nécessité d'adaptation et de flexibilité opérationnelle et programmatique. Les inquiétudes liées aux tensions entre le gouvernement malien et la communauté internationale portent entre autres sur le **risque d'expulsion** du pays. Une volonté de contrôle sur les activités des acteurs humanitaires est aussi à l'œuvre dans les récentes demandes des autorités d'un **rapportage mensuel** : composés d'un volet narratif et d'un volet financier, ces rapports doivent être signés par le préfet ou le sous-préfet de la zone d'intervention.

Toutefois, au-delà de ces inquiétudes et de ces nouvelles contraintes administratives, il n'y a pas d'obstacle de la part des autorités. Au contraire, les ACNG remarquent des **nouvelles opportunités** dans un engagement plus soutenu des autorités locales et dans une collaboration plus étroite avec les services techniques. Les nouvelles contraintes liées au rapportage mensuel sont aussi associées avec davantage de traçabilité des activités, de transparence et de redevabilité mutuelle. Un exemple cité par un ACNG est l'expérience avec un nouveau gouverneur militaire « fort axé sur les résultats », qui a permis de débloquer des retards administratifs particulièrement contraignants auprès du Ministère des affaires étrangères.

Il convient de préciser que la bonne expérience n'est pas nécessairement liée au caractère militaire du gouverneur : elle permet pourtant de nuancer la compréhension des interventions dans un contexte post-coup, avec ses défis mais aussi ses opportunités. Ces éléments sont repris dans la section 2.4.1 de ce rapport, portant sur le renforcement institutionnel dans la pratique. Il convient aussi de préciser que, pour les acteurs humanitaires, toute collaboration directe avec les autorités est approchée avec la plus grande prudence car elle pourrait compromettre les principes de neutralité humanitaire et, par conséquent, l'efficacité des actions et la sécurité des équipes.

Au-delà des relations avec les nouvelles autorités, les **acteurs humanitaires** concrétisent le principe du **Do No Harm** (« ne pas nuire »), en amont de toute intervention, dans des analyses contextuelles sur la cohésion sociale, la sécurité des populations et celle de leur personnel et leurs partenaires. Le Do No Harm est ensuite maintenu dans une posture apolitique de l'action humanitaire qui structure au préalable toute capacité d'adaptation efficace. Des plans de contingence sont ensuite élaborés, comprenant différents scénarios, leurs impacts sécuritaires et opérationnels, les mesures d'atténuation des risques. Ces plans sont suivis et actualisés typiquement tous les 3 mois (6 mois dans un contexte plus stable).

Comme souligné par les interlocuteurs, l'intervention dans des contextes de crise « rentre dans l'ADN » de l'action humanitaire. Les analyses et les plans de contingence humanitaires permettent une anticipation et une réaction aux crises qui sont jugées globalement efficaces. Ces outils et pratiques sont appuyés par des fonds et des lignes budgétaires qui sont mobilisés en cas d'urgence. Les ACNG disposent notamment de fonds internes de contingence et ils demandent davantage de flexibilité de la part des bailleurs, y compris la DGD. Les ACNG relèvent que le **crisis modifier** représente une bonne innovation en ce sens, leur permettant de mobiliser un pourcentage du contrat ou un montant jusqu'à 30.000 EUR pour la réponse aux crises, avec notification à posteriori à la DGD. Ils estiment toutefois que le crisis modifier reste à améliorer davantage pour l'adaptation des interventions aux crises prolongées et aux besoins évolutifs qui y sont liés.

Pour ce qui concerne les interventions de **développement**, Enabel a adopté une **approche « recherche-action »** qui semble particulièrement intéressante. Cette approche sollicite les parties prenantes des programmes tout au long de l'intervention et dès la phase de formulation, à travers les analyses participatives des contextes, des besoins et des partenaires. Ces analyses sont ensuite actualisées avec les partenaires lors de la mise en œuvre des programmes via des « ateliers d'auto-analyse » qui lient les changements observés aux interventions et qui permettent de revoir les objectifs, de peaufiner les activités et de saisir les opportunités.

Cette approche donne donc une **marge de flexibilité** significative aux programmes de développement grâce, d'un côté, à une lecture continue du contexte, qui intègre les perspectives des acteurs sur les enjeux, les défis et les opportunités et, de l'autre, à un cadre programmatique où les objectifs des interventions peuvent s'adapter aux évolutions contextuelles. Un exemple cité dans le cadre du Programme de renforcement des capacités des institutions et des acteurs de la société civile (2017-2022) sont des cycles de formation sur la médiation et la gestion des ressources foncières pour les autorités locales, ou encore sur l'approche fondée sur les droits. Ces activités n'étaient pas prévues dans les documents de formulation ; le programme a pourtant été en mesure de les intégrer lors de la phase de mise en œuvre, après une analyse conjointe avec les parties prenantes, en tant qu'éléments clés pour la gouvernance locale.

2.1.3 Implication des partenaires locaux et communautaires

La **localisation** des interventions ressort comme un facteur essentiel d'adaptabilité aux crises et aux évolutions contextuelles pour tous les acteurs rencontrés (ACNG, Enabel et HCR), tant dans l'action humanitaire que dans les programmes de développement. Des concepts tel « le maillage territorial » ou « l'ancrage local » sont utilisés par les interlocuteurs pour expliquer la **fonction critique des comités de suivi** de leurs interventions au sein des populations.

Ces comités répondent à des besoins différentes des interventions humanitaires et du développement : les premières utilisent des comités de ciblage, de protection et de traitement des plaintes ; les deuxièmes les intègrent dans des programmes de plus longue durée dans une fonction programmatique, à partir d'une première analyse contextuelle, puis à travers des activités de suivi et évaluation, enfin pour l'apprentissage visant à renforcer la formulation des nouveaux programmes. En fonction des besoins et des contextes, les comités se composent d'autorités locales et/ou coutumières, d'associations locales et d'acteurs économiques. Par ailleurs, ils sont parfois appuyés par des « animateurs communautaires » pour le relais des activités au sein des populations.

Ces comités valorisent explicitement **l'intelligence locale du contexte** dans des analyses et des pratiques d'interventions et ce, à plusieurs niveaux : (i) pour la sécurité du personnel, le Do No Harm et la cohésion sociale ; (ii) pour l'efficacité des actions via une lecture des enjeux et des besoins, le ciblage des partenaires, les efforts d'anticipation et d'adaptation ; (iii) pour la communication et le relais des activités au sein des communautés ; (iv) pour la responsabilisation des acteurs locaux, le renforcement de leurs capacités et l'appropriation des activités dans une perspective de durabilité des résultats.

Il convient aussi de remarquer la **valeur politique** des comités et des procédures de localisation plus en général. D'un côté, « l'ancrage local » et la collaboration avec les autorités et d'autres acteurs maliens ont un *effet rassurant vis-à-vis des autorités nationales*, qui facilite la mise en œuvre des activités. D'un autre côté, cette même dimension locale permet *au bailleur belge de concrétiser la volonté de « rester engagés »* dans le pays tout en minimisant les contacts avec les autorités centrales.

En effet, le dialogue avec les nouvelles autorités centrales, issues de coups d'état militaires en 2020 et 2021, pose des défis aux pays / bailleurs qui favorisent des modes de gouvernance démocratiques. Tandis que certains d'entre eux ont pris la décision de se retirer du pays et de suspendre les financements humanitaires et de développement, la Belgique a choisi de rester malgré des hésitations entre 2021 et 2022 *(*cf. section 2.4.4*)*. Ce choix passe entre autres par une approche basée sur la localisation, qui évite les défis dans l'engagement avec le niveau central. La section 2.4.1 de ce rapport examinera les limites de cette approche pour l'efficacité de la coopération belge, surtout là où il paraît difficile de séparer strictement le niveau national et les partenariats avec les acteurs locaux.

2.2 Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire

Le Thème 3 a été abordé avec les gestionnaires des interventions des ACNG et des programmes d'Enabel *(*5 interventions sélectionnées*)* à travers une série de questions axées sur les bonnes pratiques et les améliorations existantes (2.2.1), les défis qui subsistent (2.2.2) et les domaines prioritaires que les interlocuteurs estiment essentiel de renforcer (2.2.3). L'étude a observé de bonnes capacités d'adaptation des interventions examinées à côté de défis qui subsistent dans la réponse aux crises de longue durée, surtout dans une perspective Nexus.

2.2.1 Bonnes pratiques et amélioration récentes

Plusieurs pratiques et mécanismes sont déjà en place pour permettre une adaptabilité et une flexibilité des programmes de la coopération belge en réponse aux situations de crise. Les interventions ont démontré une **adaptabilité notable**, ajustant les mécanismes opérationnels pour répondre aux besoins changeants, malgré des défis majeurs tels que l'insécurité. Tout d'abord, comme expliqué dans la section précédente, des **analyses** de risques sont réalisées localement pour anticiper les problèmes potentiels et agir de manière proactive, notamment en renforçant les mesures de protection et de communication. Par exemple, dans les programmes d'Enabel, les **comités** de pilotage, constitués de diverses parties prenantes, jouent un rôle essentiel dans l'adaptation des propositions et assurent une interface majeure pour répondre aux besoins changeants du terrain.

De plus, le travail avec des **partenaires locaux** a permis de réduire la dépendance à une présence expatriée sur le terrain, favorisant ainsi une meilleure adaptation aux réalités locales. Par ailleurs, la collaboration avec les collectivités territoriales a permis de mieux percevoir les évolutions du contexte et d'identifier les risques, notamment dans les communautés pastorales confrontées aux conflits éleveurs-agriculteurs. En termes de gestion des programmes, la centralisation a été réduite, avec une **délégation de responsabilités depuis le siège des ACNG et d'Enabel aux acteurs nationaux et locaux,** avec une plus grande autonomie accordée aux comités de pilotage. Ceci dit, dans le cas d'Enabel la décentralisation des décisions du siège vers les pays partenaires s'est faite parallèlement à une nouvelle forme de recentralisation autour de la représentation à Bamako, qui n'aurait pas facilité la prise en compte des besoins des opérations hors de la capitale.

Les dernières années, des ajustements ont aussi été apportés dans la **formulation des portefeuilles de projets au sein d'Enabel**. Les entretiens ont notamment porté sur la capacité de la nouvelle génération de contrats de gestion entre Enabel et l'État belge à pour mieux répondre aux enjeux de la fragilité. Les deux interventions examinées rentraient dans le cadre de l'ancien contrat de gestion, perçu comme focalisant principalement sur la *performance* et les *résultats mesurables*. Les programmes démontreraient une répartition claire des responsabilités entre, d'une part, les parties contractantes et, d'autre part, des exigences techniques et des spécifications souvent très détaillées des activités. Selon les interlocuteurs, ceci ne permettait qu'une adaptabilité limitée vis-à-vis des changements contextuels imprévus. Dans le cas spécifique de l'intervention an appui aux institutions et à la société civile à Koulikoro et au niveau central, cet inconvénient était en quelque sorte mitigé par le rôle donné au comité de pilotage dans l'analyse et la définition des réponses aux besoins locaux. Ce cas-là fait pourtant état d'une exception plutôt que d'une règle.

Quant au **nouveau contrat de gestion**, entré en vigueur le 1er janvier 2023, l'accent semble mis davantage sur les *résultats globaux* et *l'impact recherché* plutôt que sur des indicateurs de performance stricts, facilitant ainsi l'innovation et la collaboration entre les parties prenantes sur des bénéfices recherchés à plus long terme. Il convient d'ajouter que, selon le *Rapport d'activité 2022-2023* d'Enabel, le nouveau contrat de gestion vise effectivement une plus grande flexibilité et davantage d'agilité dans la programmation, ainsi qu'un rôle renforcé des partenaires des interventions.[1]

[1] Cfr Enabel (2023, avril). *#Enabling Change. Rapport d'activité 2022-2023*.

En termes de suivi, les rapports ont une nature plus qualitative, avec des feedbacks réguliers pour ajuster les objectifs et les activités. Moins de spécificité dans les résultats attendus mène parfois à des interprétations divergentes parmi les parties prenantes et augmente la complexité dans la gestion des opérations : cependant, cette ouverture semble somme toute encourager davantage de flexibilité et d'adaptabilité aux évolutions contextuelles et vis-à-vis des nouveaux besoins ou des nouvelles opportunités.

La programmation pluriannuelle des interventions humanitaires permet des ajustements budgétaires pour s'adapter à l'évolution du contexte. Allonger la durée des programmes humanitaires à deux ans a permis une meilleure adaptation aux besoins changeants, comme avec la soudure agricole. Dans le développement, les portefeuilles thématiques régionaux assurent également une flexibilité accrue dans la gestion des ressources entre différents pays. Des défis majeurs ont toutefois été observées dans une tension entre les risques politiques et de visibilité dans l'engagement avec les autorités issues des coups en 2020 et 2021, d'un côté, et les risques pour l'efficacité, la continuité et la durabilité des interventions de développement, de l'autre. Ces éléments sont examinés plus en détail à la section 2.4.4 dans le cas du Portefeuille transitoire, proposé par Enabel et l'ambassade mais pas validé par le Cabinet.

Un changement majeur a été opéré dans l'approche de la DGD vis-à-vis les organisations partenaires de la coopération non-gouvernementale (les ACNG). Plutôt que de les mettre en compétition pour les financements, la DGD a opté pour une approche de partenariat, allouant des budgets sur la base d'une discussion commune et d'une coordination dans le **Cadre Stratégique Commun**.[2] Cette évolution vers une collaboration plus étroite et une coordination des actions a renforcé la flexibilité dans la réponse aux besoins.

Aussi, une évolution positive a été observée dans l'appréciation des budgets. Comparativement aux années précédentes, la DGD demande désormais des **budgets moins détaillés**, offrant ainsi une plus grande marge de manœuvre et de réajustement tout en restant dans le cadre des activités prévues. Cette approche permet une meilleure adaptation aux situations changeantes sans compromettre la qualité des interventions, comme Enabel souligne en parlant de l'approche « recherche-action » mentionnée dans la section précédente.

[2] Les Cadres Stratégiques Communs (CSC) ont été institués par l'Arrêté royal du 11 septembre 2016 comme cadres de concertation et de coordination stratégique et programmatique. Originairement prévus pour les ACNG du développement, les CSC ont été récemment élargis aux acteurs humanitaires et aux thématiques associées aux synergies Nexus, ainsi qu'à Enabel et aux partenaires locaux des interventions belges, qui pouvaient déjà y participer en tant qu'observateurs (cf. Arrêté royal C-2024/003353 du 10 mars 2024). Pour la période 2022-2026, il existe 26 CSC au niveau pays plus 4 CSC

Plus récemment, le **crisis modifier** a été introduit, visant à garantir une réponse rapide et flexible aux crises humanitaires émergentes, permettant d'ajuster les interventions et les budgets en fonction des besoins changeants sur le terrain, avec validation à posteriori du bailleur. Cette flexibilité offre un moyen de contingence dynamique pour réagir efficacement aux crises imprévues tout en préservant les fonds initialement alloués. Cependant, l'utilisation du crisis modifier dépend des économies réalisées et des orientations possibles, et leur efficacité dépend de la capacité des organisations à les utiliser de manière agile et efficiente, y compris dans des processus internes de validation entre le siège et le terrain.

2.2.2 Défis et limitations

Malgré les bonnes pratiques dans les mécanismes existants, plusieurs défis demeurent en termes d'adaptabilité et de flexibilité des *programmes humanitaires* examinés et de leurs mécanismes budgétaires. De manière générale, **l'allocation financière fixe** dans les interventions humanitaires ne leur permet pas de s'adapter efficacement aux crises prolongées et aux besoins croissants des populations. Une **définition restreinte des zones d'opération** est aussi associée aux allocations humanitaires**,** ne leur facilitant pas le suivi des personnes déplacées ou l'extension des zones d'interventions lors de la mise en œuvre. Pour ce qui concerne le crisis modifier, des discussions sont en cours pour réévaluer la **limite de 15%** de flexibilité budgétaire entre rubriques budgétaires pour l'aide humanitaire. Cette limite, établie par l'arrêté royal de 2014, devrait être revue à la lumière des besoins croissants et changeants dans les contextes fragiles.

Un autre point important concerne la **durée des financements**. Les programmes humanitaires ont souvent besoin de répondre à des besoins immédiats et changeants. Cependant, ces financements doivent être suffisamment longs pour s'adapter à des crises prolongées comme au Mali et éviter les chevauchements pour maximiser l'impact des interventions. Des financements de plus longue durée renforceraient donc à la fois l'efficacité et l'efficience des actions humanitaires ainsi que le relais avec les actions de développement. Cela montre l'opportunité d'investir dans un cadre réglementaire et dans des instruments valorisant la continuité des actions et les approches Nexus.

Il y a actuellement une certaine réticence des acteurs de développement à prendre des risques et à intervenir dans des zones touchées par des crises humanitaires. Malgré les discussions sur le **Nexus** entre les acteurs de développement et humanitaires, il y a un manque de coordination effective entre ces deux domaines, renforcée par une séparation très marquée entre les instruments de financement qui leur sont dédiés. Ceci limite la capacité à basculer d'un type d'intervention à un autre en fonction des besoins du terrain et des populations. Le manque de synergie entre actions humanitaires et interventions de développement peuvent effectivement entraver la reconstruction et les capacités de résilience des communautés touchées par des crises, surtout dans des contextes de pauvreté structurelle.

Les obstacles à la flexibilité entraînent des **conséquences pratiques significatives** qui affectent l'efficacité, l'efficience et l'impact des interventions. D'une part, il y a des obstacles

---

thématiques (« Enseignement supérieur et science au service du développement », « Travail décent », « Résilience des écosystèmes » et « Villes durables »).

opérationnels qui entravent la durabilité des interventions. Par exemple, l'interruption des programmes, comme celle qui a eu lieu dans la zone de Nara-Kolokani, peut compromettre les résultats et la stabilité de la région. Des retards dans la signature de nouveaux accords ou la gelée de processus de formulation de nouveaux portefeuilles (comme dans le cas de la non-validation du Portefeuille transitoire d'Enabel en 2022), créent l'absence de continuité dans les équipes, une perte d'expertise et de crédibilité pour la coopération belge (cfr section 2.4.4). Par ailleurs, le manque de flexibilité dans les procédures administratives, notamment en ce qui concerne les marchés publics et les conventions de subventions, nuit à l'efficacité des programmes en place, tant au niveau des ACNG que d'Enabel.

Les mécanismes clés de **prise de décision** pour éliminer ces obstacles et améliorer le niveau de flexibilité se situent à plusieurs niveaux, impliquant divers acteurs. La représentation pays d'**Enabel** et **l'Ambassade** sont des décideurs clés car leur rôle est crucial entre la mise en œuvre des projets et la communication des défis rencontrés, tant dans un plaidoyer avec les autorités nationales, à l'heure actuelle juste potentiel, que dans les échanges avec les partenaires européens et internationaux. Ensuite, des équipes des **ACNG** disposent d'une expérience pratique sur le terrain apte à fournir des suggestions et des recommandations concrètes pour le renforcement des réglementations et des politiques.

Les membres des **Clusters** humanitaires jouent par exemple un rôle important en connectant les différents acteurs et en fournissant des recommandations aux bailleurs. Ils analysent les besoins, cartographient les interventions et renforcent la spécialisation de chaque acteur. Leurs recommandations pourraient influencer positivement les ambitions stratégiques du bailleur. Les Clusters, ainsi que le **Cadre Stratégique Commun**, donnent aussi l'opportunité de discuter des synergies et des complémentarités à renforcer dans une approche Nexus. Leurs recommandations donnent des indications précieuses aux décideurs nationaux basés à la DGD de Bruxelles. En revanche, la **faible représentation des partenaires locaux** dans les Clusters demeure un défi, signalant l'opportunité d'une analyse et d'une intégration complémentaires de leurs besoins, compréhensions et recommandations.

Enfin, la flexibilité dans la coopération belge a évolué au fil des crises avec une tension diplomatique accrue qui limite l'adaptabilité aux défis locaux. Le manque d'implication des autorités nationales dans le processus de prise de décision peut entraîner un manque de contextualisation et de vision à long terme des interventions. La réticence à intégrer dans les réflexions des acteurs gouvernementaux au-delà du niveau local entrave l'appropriation des initiatives par le pays partenaire et réduit leur efficacité. La question se pose donc sur la façon d'intégrer **les autorités gouvernementales nationales** dans des mécanismes de prise de décision, en particulier là où leurs choix et directives ont des impacts réels ou potentiels sur la mise en œuvre des interventions. C'est dans ce cadre que la flexibilité programmatique et l'efficacité des interventions assument une fonction de plaidoyer auprès des autorités centrales dans une dimension à la fois technique et politique.

2.2.3 Domaines prioritaires à renforcer

Pour augmenter structurellement la flexibilité programmatique et budgétaire, tant au niveau du siège que du terrain, plusieurs priorités et opportunités peuvent être envisagées :

1. **Révision du cadre réglementaire et des procédures administratives** pour le financement de **l'aide humanitaire** : il est essentiel que le législateur revoie le cadre réglementaire pour garantir une flexibilité suffisante dans les opérations sur le terrain. Cela, par exemple, devrait être le cas pour la définition fixe de la zone d'intervention ou encore la limite des 15% maximum pour les réallocations entre rubriques. Aussi, l'extensions des coûts (le « cost extension » en anglais) devrait être envisagé pour garantir une réponse adaptée aux crises sans compromettre les objectifs et résultats préalablement définis. Une solution proposée est que le gouvernement maintienne la flexibilité dans l'allocation budgétaire au niveau de la DGD afin qu'elle puisse procéder sans contraintes au cost extension des interventions qu'elle finance.[3] Cela éviterait aussi les conséquences du syndrome de « la fatigue de l'opinion publique » lors des crises prolongées. Les procédures administratives devraient aussi être plus souples pour ce qui concerne la réponse à des nouveaux besoins, pour la protection des contractants en situation d'insécurité et pour la prise en charge des fluctuations des prix des denrées sur les marchés locaux.

2. **Vision à moyen terme de l'aide humanitaire et Nexus humanitaire-développement-paix** : plutôt que des cycles de financement courts, les bailleurs doivent permettre une programmation plus longue et plus stable, qui permettrait de mieux s'adapter aux besoins changeants et de maintenir une présence continue sur le terrain dans les contextes de crise prolongée, comme au Mali. Les programmes à 1-2 ans sont déjà un pas important dans ce sens. La durée de ces programmes devrait prévoir des options de prolongement. Davantage d'attention doit aussi être portée à la continuité entre programmes humanitaires. Enfin, les synergies entre actions humanitaires, du développement et de la paix/cohésion sociale doivent disposer d'un cadre réglementaire et d'instruments favorisant les approches Nexus.

   L'investissement dans le développement structurel est effectivement vital pour prévenir l s *crises futures* ; en cas de *crise réelle*, les actions humanitaires doivent pouvoir capitaliser sur les efforts de développement ; de leur part, les programmes de développement doivent pouvoir s'adapter aux *crises évolutives* en prenant et en donnant le relais aux action d'urgence de manière flexible et adaptée aux contextes ; enfin, la *cohésion sociale* est un objectif que les interventions humanitaires et de développement ont en commun. Il est donc essentiel que la Belgique développe un cadre et une culture opérationnelle qui concrétisent l'approche Nexus et qui valorisent les expériences et les perspectives des acteurs de terrain qui, à l'heure actuelle, demeurent dans une échelle relativement petite.

   La « Stratégie sur l'aide au développement transitionnel » de la coopération allemande a aussi été suggérée par les interlocuteurs comme une bonne expérience, qui ouvre de pistes de réflexion intéressantes pour tout effort combinant flexibilité, Nexus et programmation multi-annuelle.[4]

[3] En quelque sorte, le ligne budgétaire associée au cost extension représenterait un crisis modifier « interne », que le bailleur validerait en anticipation ou en réaction à une crise. En termes de redevabilité des décisions, cela souligne la nécessité d'une définition claire des facteurs déclencheurs d'une crise et donc des dépenses qui y sont liées.

[4] BMZ (2020). *Strategy on Transitional Development Assistance. Overcoming crises, strengthening resilience, creating new prospects*.

3. **Inclusion des acteurs locaux** : il est important de maintenir un engagement continu avec les structures territoriales dans les processus de décision et de planification. Leur légitimité sur le terrain et leur compréhension des réalités locales contribuent à identifier les besoins prioritaires et à concevoir des interventions plus efficaces et pertinentes. Leur sensibilisation aux conflits et à l'inclusion de groupes vulnérables est également essentielle pour la cohésion sociale.

4. **Flexibilité des processus décisionnels** : dans les pays fragiles tels que le Mali, il est recommandé de mettre en place des processus décisionnels plus rapides et une décentralisation des prises de décision vers les équipes de terrain plutôt que de les centraliser au siège. Les tendances de décentralisation en cours, au sein d'Enabel et des ACNG, sont à poursuivre et à renforcer. L's ambassades, en tant qu'acteurs proches des réalités locales, pourraient aussi jouer un rôle plus important dans les prises de décision et les orientations stratégiques. Des échanges horizontaux entre Postes diplomatiques renforceraient aussi la qualité d'une programmation régionale et thématique, comme dans les premiers exemples du Portefeuille climat ou de celui sur la protection sociale.

   Dans le cas d'Enabel, les améliorations liées à davantage de flexibilité dans le nouveau contrat de gestion (janvier 2023) peuvent amener à des interprétations divergentes sur la direction à donner aux interventions et complexifier la gestion des opérations sur le terrain : cela souligne l'opportunité de définir clairement la nouvelle approche auprès des toutes les parties prenantes et d'appuyer les gestionnaires des interventions en termes de gestion adaptative.

2.3 Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale

Le Thème 5 a été abordé avec les gestionnaires et les partenaires locaux des 6 interventions à travers une série de questions axées sur les préoccupations et l'implication des communautés concernées (2.3.1), les capacités d'adaptation des interventions (2.3.2), les mécanismes d'apprentissage et d'appropriation, ainsi que leurs liens avec le renforcement de la société civile et de la cohésion sociale (2.3.3). L'étude a observé de bonnes pratiques en matière de renforcement de la société civile et de la cohésion sociale inspirées par la volonté de concrétiser « l'ancrage local » des interventions et d'en maximiser l'efficacité. Le partenariat avec les acteurs locaux des interventions ont permis un apprentissage mutuel dans un cadre gagnant-gagnant. Cependant, des instruments plus adaptés sont nécessaires pour renforcer les initiatives en cours en matière de cohésion sociale et en assurer la continuité. Ces instruments devraient valoriser des approches Nexus car les objectifs de la résilience et de la cohésion sociale représentent le trait d'union entre objectifs humanitaires et de développement.

2.3.1 Préoccupations et implications des communautés concernées

Avant le début de toute intervention, que ce soit humanitaire ou de développement, un **diagnostic communautaire** est réalisé où les préoccupations et les attentes des populations

sont prises en comptes (voir aussi la section 2.1.1 sur les outils et les pratiques d'analyse). Lors des diagnostics, les communautés sont impliquées pour dégager les différents risques et envisager les stratégies de protection dans les zones. Chaque zone d'intervention ayant ses spécificités, ce sont les communautés qui guident leurs partenaires *humanitaires* par rapport aux réponses les plus adaptées. Ce qu'on appelle la « *programmation sure* » conçoit une matrice de risque détaillée avec les bénéficiaires. Il y a donc une évaluation des risques de chaque activité pour la communauté et des solutions communes sont dégagées avec celles-ci pour les atténuer. Telle est la concrétisation du concept du Do No Harm (« ne pas nuire »).

Les contributions des communautés sont multiples dans l'action humanitaire et dans les interventions de développement. Leur engagement et l'appropriation des activités sont facilitées par la mise en place des Comités de suivi, des Comités de plainte, des Comités d'alerte précoce et des Comités de ciblage au niveau des chaque village. Chez Enabel on évoquera plutôt des Comités de protections communautaires (CPC) mais, de manière générale, ces comités jouent presque les mêmes rôles de sensibilisation, de formation et d'accompagnement des communautés. La mise en place des Comités est un élément commun aux interventions humanitaires et de développement, même si leurs fonctions sont différentes, les CPC, les Comités de plainte ou de ciblage étant une spécificité de l'aide humanitaire. Ces **comités** jouent effectivement un rôle central dans la mobilisation des communautés dans les différentes activités (protection, sensibilisation, formation etc.), avec des personnes nommées pour des activités spécifiques.

Ces comités sont par ailleurs de véritables **vecteurs du renforcement de la cohésion sociale**. Même là où les interventions ne ciblent pas spécifiquement le renforcement de la société civile et de la cohésion sociale, les travaux des comités permettent de créer des interrelations entre les associations et les représentants des autorités politiques sur des thématiques clé pour la compréhension des sources de tensions et la mise en place d'actions favorisant une meilleure cohésion sociale. Des exemples rencontrés dans les interventions examinés sont liés aux questions foncières et aux relations entre agriculteurs et éleveurs (Enabel), ou bien à la question des violences basées sur le g nre (Plan International) : ces exemples soulignent le rôle primordial des comités dans une analyse des facteurs de vulnérabilités à la cohésion et à l'inclusion sociale, ainsi que dans la mise en place d'actions qui, issues de ces analyses, visent la sensibilisation des populations concernées et un relai plus efficace des services techniques de l'État.

Dans la planification des activités, de même que dans la mise en place des comités, les interventions visent à éviter toute forme d'exclusion grâce à des outils pour **l'dentification et l'inclusion des groupes vulnérables**. Il y a une reproduction des renforcements de capacités des comités au niveau des communautés, avec une sensibilisation thématique et un transfert de compétences. Les communautés participent également à la sensibilisation et à la vulgarisation des nouveaux mécanismes de cohésion sociale, à l'identification des besoins communautaires en matière de protection et aux échanges sur les défis et leurs expériences dans des cadres de **concertation communautaire**. Cet engagement a un effet positif tant sur le dialogue communautaire et la cohésion sociale que sur la valorisation des comités dans leur rôle de relais auprès des populations.

Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent bien leurs **droits** grâce aux activités de sensibilisation et aux renforcements des capacités. La mise en place des comités vise entre autres à responsabiliser les communautés dans la prise en charge de leurs problèmes et de leurs droits et devoirs. Au niveau de chaque village, des **boîtes de suggestion** permettent de remonter les informations et les plaintes, qui sont traitées ensuite au niveau central par les partenaires de mises en œuvre (G-Force, Action-Mopti) pour OXFAM. Aussi, à travers les partenaires de mise en œuvre et des animateurs communautaires, la **communication verbale** demeure un moyen efficace où les bénéficiaires peuvent directement faire part de leurs histoires et de leurs vécus en toute confiance.

2.3.2 Capacités d'adaptation

La **situation sécuritaire** est très volatile mais elle est très différente d'une région à une autre. La situation sécuritaire de Koulikoro – à l'exception de la commune de Nara – est beaucoup moins dangereuse que la région Ségou, par exemple. La protection des agents humanitaires et de leurs bénéficiaires contre d'éventuels kidnapping ou d'attaques des groupes djihadistes est au cœur des programmes et elle fait l'objet d'une évaluation continue des risques, permettant d'adapter les interventions aux différents contextes et à leurs évolutions. Comme anticipé à la section 2.1, la dimension sécuritaire de ses analyses vise également le Do No Harm et le renforcement des capacités de résilience des communautés face aux défis qui sont propres à leurs localités.

Les partenaires locaux de mise en œuvre d'Oxfam, par exemple (G-Force, Action-Mopti), ont tous un **responsable sécuritaire** qui informe en permanence les agents de terrain sur la situation des zones d'intervention. Auprès d'Enabel également, des **Conseillers en sécurité et gestion des risques** sont chargés d'analyser et de rapporter régulièrement tout élément pertinent pour la sécurité du personnel et des activités, ainsi que de formuler des plans de gestion des risques. Ces analyses sont menées et mises à jour grâce à l'appui des **partenaires communautaires** des interventions examinées, notamment via les différents comités associés à ces interventions. Les membres de ces comités sont des représentants de différents secteurs économiques (pêche, agriculture, élevage, commerce etc.) et ils font un rapport mensuel sur la situation, si besoin avec de l'assistance pour la rédaction. Des questions liées au changement climatique sont aussi prises en compte dans un questionnaire. Les **personnes ressources** (le chef de village, l'imam, etc.) et les points focaux (le maire, les femmes leaders) participent aussi à l'actualisation des analyses et au suivi des objectifs. L'implication de ces différents acteurs permet, d'un côté, une meilleure efficacité d'action et, de l'autre, de minimiser la contestation et toute tension liée aux partenariats entre les interventions et les acteurs locaux. Les effets recherchés de ces pratiques – rencontrées particulièrement lors de l'analyse des actions humanitaires mais à l'œuvre également dans les interventions d'Enabel – sont l'atténuation des risques, l'adaptabilité aux contextes et la maximisation des objectifs.

Pour ce qui concerne la **dimension transnationale** des analyses et des actions, le Mali est l'épicentre de la crise sécuritaire qui s'est propagée et a fini par atteindre les pays voisins en se conjuguant à une crise institutionnelle (coups d'Etat au Burkina Faso et au Niger). Une grande sensibilisation est faite au niveau des populations par rapport à la situation des **réfugiés** et des **personnes déplacées internes** (PDI). Cette sensibilisation vise à prévenir les

tensions entre populations déplacées et populations hôtes et à promouvoir une culture de la tolérance et de la solidarité. Il s'agit donc d'une activité d'anticipation et de prévention des conflits.

2.3.3 Apprentissage, appropriation et cohésion sociale

Le renforcement de la société civile et de la cohésion sociale passe aussi à travers un **apprentissage commun et réciproque** de la part des interventions et des communautés. Les liens tissus et les contacts prolongés entre, d'un côté, les acteurs humanitaires et de développement interviewés et, de l'autres, leurs partenaires locaux et communautaires permettent une compréhension plus approfondie du contexte, y compris de ses vulnérabilités « invisibles ».

Le cas de figure des violences basées sur le genre (VBG) est très révélateur en ce sens. Des interlocuteurs humanitaires ont souligné que le phénomène des VBG ne s'est révélé que progressivement à cause de la stigmatisation sociale des victimes de viols et d'abus. Une confiance mutuelle suffisante est requise pour que de tels sujets puissent être abordés. Une fois compris ce phénomène, des actions ont été mises en place, centrées autour des comités locaux. Ces comités ont d'abord été formés et sensibilisés sur la thématique des VBG ; cela leur a donné le moyen de fonctionner en tant que relais (i) au sein des communautés, à travers des actions de prévention et de sensibilisation ; (ii) auprès des services techniques appropriés pour la prise en charge des cas de victimes des VBG.

Le rôle des comités paraît essentiel dans les efforts visant à supprimer les barrières entre interventions et communautés grâce à la confiance dont ils bénéficient auprès des populations. Cela ne facilite pas seulement **l'appropriation des activités mais aussi leur pérennisation** grâce à la sensibilisation thématique des acteurs et au renforcement de leurs capacités (par exemple sur les VBG) et grâce à une meilleure coordination entre acteurs (par exemple entre les comités et les services techniques). Cet exemple souligne la nécessité de la continuité dans l'appui à ces acteurs et à ces initiatives, qui puisse aller au-delà de la logique projet et au-delà des canaux de financement séparant l'action humanitaire et les projets de développement. Autrement dit, des **instruments de financement Nexus** sont nécessaires pour renforcer des initiatives déjà en cours, liant réponse aux urgences et cohésion sociale dans une perspective de développement structurel de plus longue durée.

Pour ce qui concerne les interventions de développement (notamment la construction de 18 adductions d'eau potable et construction d'une station de traitement de bout de vidange – la seule au Mali – par Enabel à Koulikoro), la coopération belge est aujourd'hui une marque très connue dans la région de Koulikoro, là où d'autres pays ont décidé de se retirer. En choisissant de rester, Enabel a accepté des risques en s'appuyant et en renforçant le partenariat avec les autorités et les associations locales grâce à l'approche **« recherche-action »** mentionnée ci-avant. Le renforcement de ces acteurs, y compris via des subsides, permet de garder l'accès à des zones où la coopération bilatérale ne peut parfois pas opérer à cause de l'insécurité. Les partenariats avec les acteurs locaux rentrent donc dans un **cadre gagnant-gagnant** permettant à la fois le renforcement de la société civile, y compris dans le dialogue avec les autorités publiques, et le maintien d'activités de développement dans un contexte instable et volatil.

Un bon exemple rencontré dans ce sens sont des Activités Génératrices de Revenus (AGR) dédiées à l'autonomisation des femmes, ou encore la sensibilisation aux conflits destinée aux autorités locales. Ces activités mettent en exergue le potentiel des **objectifs de la résilience et de la cohésion sociale comme trait d'union entre action humanitaire et travail structurel de développement**, que des instruments de financement dédiés au Nexus permettraient de valoriser. Aussi, les adductions d'eau ont permis un renforcement de la cohésion car beaucoup de femmes se retrouvent autour de ces points d'eau et nouent des contacts. Dans le cadre des activités de Enabel par exemple le genre est pris en compte dans toutes les activités. Le volet eau-assainissement affecte beaucoup les femmes, or elles constituent une couche vulnérable. Et l'accent a été mis sur ce point précis. Dans les comités de gestion des adductions d'eau ce sont elles qui sont majoritaires et l'impact est visible. Mais c'est la question de la durabilité des projets qui se pose.

Le rôle clé des partenariats avec les acteurs locaux pour le renforcement, l'apprentissage et la pérennisation des résultats liés à la cohésion sociale souligne aussi la nécessité de **nuancer la différence entre les dimensions programmatiques et politiques des interventions**. Il n'existe pas de séparation nette entre les comités et les autorités politiques centrales : au contraire, les activités des comités sont suivies et autorisées par les autorités centrales. De surcroît, certaines activités bénéficient du concours direct des ministères. Par exemple, le Chef de service du Ministère de la Promotion de la Femme s'est déplacé personnellement dans plusieurs villages de la région de Ségou où les AGR dédiées aux femmes sont mises en œuvre. Dans ces activités, les services locaux de la promotion féminine, la mairie, le conseil régional, la préfecture et d'autres structures locales travaillant étroitement à la fois avec le ministère et avec les comités des interventions.

2.4 Thème 6 – Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels

Le Thème 6 a été abordé avec les gestionnaires d'une intervention d'un ACNG et d'une intervention d'Enabel à travers une série de questions axées sur la concrétisation du renforcement institutionnel dans leurs pratiques (2.4.1), les contextes, les parties prenantes et les objectifs des interventions (2.4.2), les approches territoriales (2.4.3) et l'efficacité et l'appropriation des résultats (2.4.4). L'étude a observé la fonction essentielle des liens avec les autorités locales dans les interventions examinées et du renforcement de leurs capacité au sein de leurs environnement social composé aussi par d'autres acteurs clé de la gouvernance locale, notamment les autorités coutumières et les associations de la société civile. L'étude souligne l'absence de toute séparation stricte entre le niveau local et technique, d'un côté, et le niveau central et politique, de l'autre. Cela pose des défis pour la coopération dans la politisation des décisions, y compris au niveau du gouvernement belge.

2.4.1 Le renforcement institutionnel en pratique

Le renforcement institutionnel se fait de façon **directe et indirecte** : si l'intervention d'Enabel sur le renforcement des capacités institutionnelles est un exemple d'appui direct et explicite, les autorités locales jouent un rôle clé dans toute intervention, au sein desquelles elles sont

renforcées via des **formations thématiques** et la participation à la **prise de décisions**. Au-delà des aspects techniques, c'est aussi la dimension du **dialogue social** qui est envisagée dans les interventions, notamment dans la **facilitation** de la collaboration entre les autorités, les acteurs de la société civile et les autorités traditionnelles. L'intervention de Plan International utilise un « modèle socio-écologique » pour cadrer ses activités,[5] là où Enabel met en valeur l'approche « recherche-action » participative.

Une collaboration étroite avec les services techniques et les autorités locales (régions, cercles et communes) est établie dès la formulation des projets et l'analyse des parties prenantes, assurant ainsi une meilleure intégration dans le contexte local. Des formations spécialisées sont dispensées pour renforcer les capacités, notamment en gestion de crises et en lutte contre les violences, tandis qu'un soutien est apporté aux systèmes de protection des populations fragilisées. Les interlocuteurs soulignent que les **relations entre autorités locales et communautés** ne sont pas toujours souples à cause de certaines rigidités de l'administration publique. C'est précisément pour améliorer ces relations que des cycles de formation ont été livrés, regroupant les autorités et les acteurs non-étatiques. La **sensibilisation aux conflits** est jugée également nécessaire, à la fois comme valeur en soi pour la cohésion sociale et comme mesure d'atténuation des risques, les autorités pouvant attiser les conflits sans s'en rendre véritablement compte.

La collaboration entre les ACNG et les autorités, au niveau des régions, des cercles ou des communes, se concrétise dans les **comités de pilotage** des interventions et passe aussi à travers des **rapports d'activité** demandées par les nouvelles autorités, que les préfets ou les sous-préfets sont tenus à signer mensuellement (voir aussi la section 2.1.2 sur l'adaptation aux crises). Ces critères de rapportage ont été formulés par les nouvelles autorités centrales afin de disposer d'un aperçu sur les activités des organisations opérant sur le territoire national. Les rapports mensuels sont composés d'une section narrative et d'une section financière. D'un côté, les interlocuteurs perçoivent cette nouvelle demande comme une contrainte administrative, à respecter dans l'intérêt des objectifs des interventions, pour minimiser les risques d'expulsion et pour garder des relations de confiance avec des parties prenantes clé. D'un autre côté, ils considèrent ces rapports dans le cadre d'une transparence et d'une traçabilité accrues de leurs activités, ainsi que d'une redevabilité mutuelle avec les autorités.

[5] Le « modèle socio-écologique », développé à l'origine par le psychologue Urie Bronfenbrenner (1917-2005) dans les années 1970 et élargi ensuite à différentes disciplines, est un cadre théorique qui examine comment différents niveaux de l'environnement social influencent les comportements individuels et les résultats sociaux. Ce modèle comprend plusieurs niveaux d'influence : Individuel, Interpersonnel, Communauté, Organisationnel, et Politique et Environnemental. Plan International Belgique utilise ce modèle pour aborder les problèmes de développement et de protection des enfants au Mali. Concernant le renforcement institutionnel, l'accent est mis sur les deux derniers niveaux : au niveau organisationnel, il se focalise sur les institutions locales et nationales par le renforcement des capacités des enseignants, des agents de santé et d'autres professionnels. Il développe aussi des partenariats avec d'autres ONG, des agences gouvernementales et des organisations locales pour maximiser l'impact des interventions. Au niveau politique et environnemental, l'accent est mis sur l'influence des politiques et des lois par le plaidoyer auprès du gouvernement pour qu'il mette en œuvre et applique des politiques et des lois qui protègent les droits des enfants. Il soutient aussi les agents de l'état dans la formulation des réformes politiques et institutionnelles pour un changement plus systémique.

Les autorités locales, selon les interlocuteurs, font effectivement preuve de **davantage d'implication** dans les activités et les comités de pilotage, ce qui a des impacts positifs sur l'efficacité des interventions. Par exemple, comme mentionné dans la section 2.1.2, des retards contraignants avec l'administration centrale ont été débloqués grâce à l'intervention d'un gouverneur militaire fort impliqué dans une intervention. Ce serait illogique de voir dans cet exemple quelque justification que ce soit sur une prétendue efficacité d'une administration militaire par rapport à une administration civile. En revanche, le rapportage demandé par les autorités centrales et la perception d'une implication accrue des autorités locales mettent en évidence, d'un côté, une *volonté politique de contrôler les activités* des organisations actives au Mali et, de l'autre, un *mélange nuancé de défis et d'opportunités* pour la continuité et l'efficacité des interventions.

De surcroît, **toute séparation stricte entre les services techniques et les autorités locales, d'un côté, et les autorités centrales, de l'autre, serait tout à fait illusoire et inexacte** : tout d'abord, les autorités locales et les activités des comités sont suivies et autorisées par les autorités ministérielles (cfr section 2.3.3) ; en second lieu, un récent sondage d'opinion montre que 62% des Maliens font « beaucoup de confiance » et 21% « assez confiance » à la transition dans ses capacités à mener le pays vers une meilleure gouvernance démocratique ; 81% des répondants estiment aussi que la situation globale du pays a connu des améliorations dans les 12 mois précédant janvier 2024, y compris au niveau sécuritaire.[6]

Peu importe que ces sentiments ne soient pas corroborés par les chiffres sur les actes de violence contre les civils qui, selon le Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), sont au contraire augmentés.[7] Les autorités de la transition ont aussi beau démontrer des tendances de plus en plus autoritaires, qui semblent peu cohérentes avec la confiance dans leurs intérêts pour des formes de gouvernance démocratique. Par exemple, à la suite de la demande de plus de 80 groupes d'opposition et d'associations d'entamer un processus électoral et la fin du régime militaire, le 10 avril 2024 les autorités ont annoncé la décision de suspendre toute activité politique sous prétexte de « préserver l'ordre publique ».[8] A l'heure actuelle, cependant, les nouvelles autorités – et surtout la figure du Président de la transition – bénéficient d'un soutien populaire qui paraît très clairement marqué.

Les analyses sur les raisons de ce soutien indiquent d'importants éléments de **fragilité politique structurelle**, issue de l'histoire complexe du pays et de la région.[9] Ce qui importe de

---

[6] Friedrich-Ebert-Stiftung (2024). Mali-Mètre. Enquêtes d'opinions. « Que pensent les Malien(ne)s ? ». Par ailleurs, la même enquête montre que plus de 90% des répondants sont favorables au départ de la MINUSMA.

[7] ACLED, Global Dashboard. Les ONG du Cluster Protection, quant à elles, ont enregistré une augmentation de 86% des violations des droits humains en 2023 par rapport à l'année 2022 (APA News, 2024, avril 02, *Mali : 16 041 violations de droits humains recensés lors de 6,327 incidents*)

[8] Le Monde (2024, avril 12). *Mali's junta 'suspends' political party activities for 'reasons of public order'*.

[9] Ce point fait l'objet d'une riche étendue d'études sur la façon dont les états du Sahel ont vu le jour, notamment dans un cadre colonial et post-colonial marqué par des ressources limitées dans le contrôle et l'administration de territoires larges et variés en termes de composition ethnique et sociale. Un mélange de répression et de cooptation des élites semble un élément commun aux expériences coloniales et post-coloniales dans différents états, y compris le Mali. Cela s'applique aussi à la période démocratique qui, au Mali, a débuté avec le soulèvement de 1991 contre le régime autocratique du Président Moussa Traoré. Les espoirs et les reformes qui ont suivi ces événements

souligner ici, c'est que le choix de « rester engagés » dans un pays fragile ne peut pas se passer du dialogue avec ces autorités centrales en raison (i) des liens qu'elles maintiennent avec le niveau local, (ii) du soutien populaire dont elles peuvent bénéficier malgré leur caractère anti-démocratique et (iii) des conséquences de leurs décisions sur les opération et l'efficacité de la coopération.

2.4.2 Contextes, parties prenantes, objectifs

Les *interventions humanitaires* adoptent une posture de neutralité politique dans leurs interventions, soulignant leur volonté de répondre aux besoins des population dans des contextes d'urgence. Les *interventions de développement* travaillent sur des changements structurels à plus long terme en investissant le niveau local et technique pour éviter un appui direct aux autorités centrales.

Une **analyse** dynamique des contextes, des parties prenantes et de leurs relations est menée à des moments clé dans les deux types d'interventions : tout d'abord lors de la phase de formulation, puis lors des actualisations (tous les 2 ans pour les interventions de développement, tous les 3-6 mois pour les humanitaires). Ces analyses intègrent une cartographie des acteurs institutionnels et des services techniques. Ceux-ci participent à leur **actualisation** dans une approche inclusive et participative de gestion programmatique. Les ateliers et les échanges avec les partenaires ne facilitent pas seulement une lecture continue du contexte ; ils sont aussi l'occasion de **documenter les changements** liés aux programmes et de participer à l'apprentissage pour de nouvelles interventions.

2.4.3 Approches territoriales

Le processus de **décentralisation** est en cours et le gouvernement travaille actuellement à renforcer cette initiative. Le découpage administratif a récemment été révisé, passant de 8 à 19 régions administratives (plus le district de Bamako qui dispose d'un statut particulier), comprenant 49 cercles et 703 communes. Ces entités sont prises en compte dans les analyses et les interventions car les services techniques et les autorités locales rentrent parmi les parties prenantes de toute intervention, humanitaire ou de développement.

Les **autorités traditionnelles** sont également reconnues comme des partenaires clés dans la mise en œuvre des projets, et des efforts sont déployés pour renforcer leurs capacités et leur rôle dans les communautés. Par exemple, les chefs de village se voient attribuer des responsabilités similaires à celles des autorités administratives, ce qui témoigne de leur

---

ont apporté peu de changements réels dans les conditions de vie de la population, entraînant une forte désillusion. Cela explique le soutien populaire aux promesses de changement associées aux différents coups d'état. Cf., par exemple, Koyier, H.M. (2024, février 26). *How the Sahel's democracy dream has turned into disillusionment* (ECDPM). Pour le cas spécifique du Mali, cfr Baudais, V., 2015, *Les trajectoires de l'Etat au Mali* (L'Harmattan) et l'étude de l'Institut Malien de Recherche Action pour la Paix, 2015, *Autoportrait du Mali. Les obstacles à la paix* (IMRAP, Interpeace). Cette désillusion est aussi habilement utilisée par les groupes armés djihadistes du Groupe de soutien à l'Islam et aux musulmans (JNIM, selon l'acronyme arabe) dans une projection du pouvoir qui ne passe pas seulement par la violence, mais aussi par la lutte idéologique et la prestation de services publiques aux populations. Cfr Ladini, G. (2023). Learning from the enemy? Jihadist power in Mali, and implications for security and development agendas. *Radices, 3*(1), pp. 14-35.

importance dans le contexte local. Ils sont effectivement le premier point d'accès aux communautés grâce à leur rôle dans la gouvernance locale au sein des Conventions existantes, dont les plus structurées s'occupent de la gouvernance des ressources naturelles. De plus, les autorités coutumières sont formées et impliquées dans les activités de plaidoyer et de sensibilisation.

Le travail avec les autorités locales et coutumières répond aussi au **réalisme** dans la sélection des partenaires effectivement disponibles qui disposent d'un rôle effectif et d'une certaine influence au niveau local. C'est la raison pour laquelle les capacités de ces partenaires sont cartographiées et renforcées au niveau technique, au niveau de la collaboration entre eux et au niveau de leur sensibilisation aux conflits et aux thématiques liées au genre, à l'inclusion et au changement climatique. Le réalisme dans la sélection des partenaires est donc complétée par des outils et des pratiques pour l'identification et l'inclusion des **groupes vulnérables** (femmes, jeunes, groupes défavorisés), notamment dans le travail des comités.

Le renforcement des capacités institutionnelles au niveau des territoires comprend donc les services publics mais aussi les acteurs non-étatiques. Cela contribue à atténuer les risques associés à l'insécurité, à renforcer l'efficacité des interventions et la résilience des communautés, à promouvoir l'inclusion et la cohésion sociale.

Un élément intéressant à souligner est le **caractère multisectoriel** de approches territoriales : celles-ci sont basées sur une analyse des contextes et des besoins pour cadrer des appuis dans différents domaines d'intervention, ainsi que sur des partenariats inclusifs avec les acteurs locaux dans la définition et l'actualisation des objectifs. Dans ce sens, il convient de souligner que les approches territoriales peuvent également participer à une vision Nexus. Cela est précisément la méthode de « l'approche territoriale intégrée » qu'Enabel utilise au Burkina Faso, ou du « Nexus territorial » adoptée par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) au Niger. Au Burkina Faso, Enabel travaille au renforcement des capacités des autorités locales dans de planification et la mise en œuvre des plans de contingence sur la base d'une analyse des facteurs de vulnérabilité et de résilience entre l'urgence de court terme et le renforcement de la résilience à moyen et long terme.[10] Le PAM identifie d'abord les localités où des programmes Nexus peuvent être réalisés, en analyse les éléments de vulnérabilité et développe une stratégie de renforcement de la résilience qui valorise la collaboration et la complémentarité entre les partenaires de mise en œuvre.[11]

2.4.4 Efficacité et appropriation

Pour ce qui concerne l'efficacité et la pérennisation des résultats, les interventions intègrent des **stratégies d'appropriation** dans la phase de formulation, qui orientent le choix des partenaires et le renforcement de leurs capacités. L'idée partagée par les différents

[10] Sur « l'approche territoriale intégrée » d'Enabel, cf. le *Rapport d'étude pays pour le Burkina Faso* produit dans le cadre de cette évaluation.

[11] Peeters, B., & Mamalo, A.K. (2020). *Etude sur l'application du NEXUS Humanitaire, Développement et Paix au Niger*. Oxfam. Au-delà de « l'approche territoriale intégrée » belge et du « Nexus territorial » du PAM, la « Stratégie sur l'aide au développement transitionnel » de la coopération allemande – déjà rencontrée à la section 2.2.2 de ce rapport – donne des pistes de réflexion intéressantes pour la continuité des interventions dans les crises prolongées. Cf. BMZ (2020). *Strategy on Transitional Development Assistance. Overcoming crises, strengthening resilience, creating new prospects*.

interlocuteurs est que la fin d'une intervention ne comporte pas la fin des activités mais leur relais aux partenaires, y compris les structures publiques. Plusieurs exemples de réussite sont mis en li n avec les interventions : une résilience accrue à l'insécurité alimentaire, aux tensions communautaires et au changements climatiques ; le dialogue entre des acteurs de la gouvernance local qui ne se parlaient pas ; une baisse de la conflictualité entre agriculteurs et éleveurs associée à une meilleure gestion des espace pastoraux ; l'appropriation généralisée de la question de la protection de l'enfance ; l'autonomisation économique et sociale des femmes.

Ces bons résultats sont rendus possibles, entre autres, par la formation des services techniques en vue d'en améliorer les capacité d'identification et de prise en charge de populations vulnérables ; par la mise en place de politiques de prévention et de réponse aux violations des droits des enfants ; par le renforcement de la gouvernance locale via la participation active des citoyens dans a gestion des ressources ; par le renforcement des capacités des institutions locales dans des programmes de sécurité alimentaire et d'énergie renouvelable ; par l'intégration des principes d'inclusion de genre et des groupes vulnérables, y compris les communautés nomades ; par l'attention à l'adaptation aux changements climatiques et environnementaux à travers des initiatives pour des pratiques agricoles durables et la bonne gestion es ressources naturelles ; ou encore par une sensibilisation accrues aux sources de tensions communautaires et sur les enjeux de la cohésion sociale.

Il est intéressant de noter que les **défis majeurs** pour l'efficacité et la durabilité des interventions signalés par les interlocuteurs dans un contexte post-coup comme le Mali proviennent du **niveau central *belge***. C'est le cas notamment du Portefeuille transitoire pour la coopération gouvernementale avec le Mali. Ce Portefeuille transitoire visait à assurer la continuité des programmes d'Enabel après le premier coup d'état d'août 2020 et la formulation d'un nouveau portefeuille pays. Étant donné que la situation du pays demeurait incertaine, une Note d'avis d'Enabel et une Lettre d'instruction de l'ambassade avançaient des recommandations pour la continuité des activités engagées dans le cade du portefeuille précédent (2017-2022), notamment via un **Portefeuille transitoire**, dans l'attente de plus de clarté pour la formulation d'un portefeuille pays plus structuré. Cependant, le deuxième coup d'état de mai 2021, l'implication grandissantes des mercenaires russes du groupe Wagner, des épisodes répétées de violations des droits humains ont engendré l'arrêt de ce processus : la Belgique partageait avec d'autres bailleurs les incertitudes sur le positionnement à tenir avec les autorités maliennes et cette hésitation a signé la fin de la proposition du Portefeuille transitoire à travers la non-validation de la Lettre d'instruction de la part du Cabinet.

Tandis que le « Projet d'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans la région de Koulikoro » (Enabel) a été maintenu avec des financements supplémentaires et que le volet malien du Portefeuille régional climat a débuté en 2022, les autres programmes ont été arrêtés en 2022 faute de financement. Selon les interlocuteurs, cette décision a entrainé la perte des contacts et de liens de confiance, de mémoire institutionnelle, des ressources humaines et de crédibilité. Elle est donc vue comme une rupture dans l'engagement avec les partenaires qui a eu des impacts très négatifs sur l'efficacité, la durabilité et l'appropriation des interventions. Il importe de préciser qu'un nouveau portefeuille régional est maintenant en cours de préparation avec une forte composante malienne. L'expérience malienne et les hésitations belges entre 2021 et 2022 montrent une tension entre la difficulté à se positionner

politiquement dans des relations tendues avec des gouvernements militaires, telle qu'expérimentées par le Cabinet, et les risques pour la continuité, l'efficacité et la durabilité des interventions de *développement*. Ces événements ont aussi participé à des prises de décision différentes au Burkina Faso et au Niger, notamment dans le signe de davantage de continuité de la coopération après les coups d'état.

3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation

3.1 QE1 *Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ?*

QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité, adaptée au contexte de fragilité et aux opportunités et défis d'intervention spécifiques des pays partenaires concernés ?
1.1. Le cadre politique et les instruments de la Coopération belge au Développement sont-ils adaptés aux contextes fragiles ?
<u>Eléments de réponse</u> : a) Il y a des efforts et des améliorations récentes, comme le crisis modifier ou encore une programmation à 1-2 ans des actions humanitaires, qui facilitent les interventions dans un contexte fragile et instable comme le Mali. b) Cependant, la rigidité des plafonds budgétaires, les règles de marchés publics ou encore la définition restreinte des zones d'intervention des interventions humanitaires limitent l'efficacité et les capacités d'adaptation des interventions. c) Il y a une appréciation partagée sur la nature multidimensionnelles des crises et sur l'opportunité des approches Nexus mais les instruments de financements séparent l'action humanitaire et les interventions du développement. Le cadre réglementaire et les instruments actuels ne permettent donc pas de pleinement valoriser les initiatives et le potentiel des acteurs en matière de Nexus. d) La localisation des interventions permet à la Belgique de concrétiser la volonté de « rester engagés » dans un contexte post-coup en investissant le niveau local et technique ; tout en minimisant les contacts avec le niveau central et politique pour limiter les risques en Belgique liés à une collaboration avec des autorités considéré comme peu légitimes ou constitutionnelles. i. Si cette approche est efficace pour le maintien d'une présence sur le terrain, elle ne permet pas d'appuyer l'efficacité et l'adaptabilité de la coopération belge à travers un plaidoyer auprès des autorités centrales. ii. Cette approche ne répond pas non plus à la réalité des liens qui subsistent entre les acteurs locaux et les autorités nationales, ni avec le soutien dont ces autorités bénéficient actuellement auprès des populations. iii. Si le choix d'éviter le dialogue avec les autorités centrales post-coup permet de minimiser des risques réputationnels, il n'est ni adapté à un contexte de fragilité structurelle, ni aux intérêts du plaidoyer humanitaire et de développement.

1.2. Dans quelle mesure et comment les principes internationaux et les orientations stratégiques (e.a. notes stratégiques Situations de fragilité et Approche globale, Nexus …) se traduisent-ils en une approche cohérente en matière de fragilité, mise en œuvre par les acteurs belges et leurs interventions ?

Eléments de réponse :

a) Les acteurs partagent une sensibilité sur l'approche Nexus. Les ACNG avec la « double casquette » humanitaire-développement mettent en œuvre des actions de développement et pour la cohésion sociale au sein de leurs actions humanitaires. Enabel fait également preuve de sensibilité sur l'approche Nexus dans l'approche « recherche-action » et les activités de développement dans des zones fragiles et exposées aux risques sécuritaires.

b) Cependant, le cadre réglementaire et les instruments de financement corroborent la séparation entre interventions humanitaires et de développement. Ils ne permettent donc pas de valoriser et d'élargir les sensibilités et les initiatives de chaque acteur.

c) La coordination humanitaire bénéficie de cadres de concertation institutionnalisés. Les acteurs de développement trouvent un mécanisme d'échange dans le Cadre Stratégique Commun (CSC). La DGD vise à promouvoir la complémentarité entre acteurs (belges) de développement dans le cadre du CSC.

1.3. Les analyses contextuelles et la compréhension du contexte de fragilité locale sont-elles suffisamment solides et sont-elles régulièrement actualisées ?

Eléments de réponse :

a) Les interventions utilisent une multiplicité d'outils pour l'analyse des contextes. Ces outils répondent aux différents besoins et pratiques des interventions humanitaires et de développement.

b) FRAME donne un bon cadre analytique qui est apprécié, surtout par Enabel, pour son caractère multidimensionnel. L'outil et les procédures actuelles du FRAME rendent l'exercice utile dans des phases de formulation mais pas adapté à l'actualisation des analyses en raison de son caractère chronophage et énergivore. Les interventions, y compris celles d'Enabel, utilisent d'autres instruments d'analyse dans la phase de mise en œuvre. Cela montre la nécessité qu'Enabel se dote d'un outil (i) qui puisse garder le cadre multidimensionnel de FRAME mais (ii) qui facilite un suivi plus souple et une actualisation plus rapide des analyses par les acteurs de mise en œuvre.

c) Les analyses humanitaires ont elles aussi un caractère multidimensionnel dans la prise en compte des risques et des contextes socio-économiques, malgré la priorisation des aspects sécuritaires. La priorité donnée à la dimension sécuritaire s'explique par les besoins d'assurer la sécurité du personnel et des communautés dans une perspective Do No Harm. Cette priorité, cependant, aide aussi les organisations humanitaires avec la « double casquette » à situer leurs interventions entre l'humanitaire et le développement dans une vision Nexus.

d) Les analyses contextuelles des interventions humanitaires semblent donc suffisamment solides et suffisamment actualisées pour ce qui concerne les risques et les impacts sur leurs opérations. Il manque en revanche des procédures adaptées à une analyse efficace des éléments de fragilité structurelle et évolutive dans les interventions de développement examinées au sein d'Enabel.

e) Les mécanismes d'échange et de partage d'information entre acteurs sont plus institutionnalisés dans l'action humanitaires (notamment dans les Clusters). Les ACNG de développement disposent eux aussi d'un cadre d'échange et de coordination dans le Cadre Stratégique Commun. La question se pose sur l'inclusivité de ces cadres de concertation par rapport aux partenaires locaux, qui en sont typiquement exclus.

1.4. La Coopération belge parvient-elle à s'aligner sur le contexte de fragilité local et régional ?

Eléments de réponse :

a) Les interventions utilisent les principes de localisation et d'inclusion des acteurs locaux dans l'analyses des contextes, des besoins et des objectifs des interventions. Les partenaires locaux participent également au suivi des activités et aux activités d'apprentissage pour des nouvelles interventions.

b) La dimension régionale est intégrée dans les interventions en fonctions des zones d'opération, exposées aux phénomènes transfrontaliers tels l'insécurité et les personnes déplacées, les tensions diplomatiques et les sanctions économique, qui ont un impact direct sur les opérations (par ex. en termes d'accès, de besoins, des tensions communautaires, d'augmentation des prix, etc.).

c) Les incertitudes associées au positionnement à tenir avec les autorités après le deuxième coup d'état en mai 2021ont eu un impact très négatif sur l'efficacité et la continuité des programmes qui, pour la plupart, ont connu une rupture dans l'engagement avec leurs parties prenantes.

1.5. Comment se concrétise l'approche belge en matière de fragilité ?

Eléments de réponse :

a) La Belgique se caractérise par son choix de « rester engagés » malgré quelques incertitudes en 2021-2022 à la suite du deuxième coup d'état (mai 2021).

b) Ce choix passe par une approché basée sur la localisation de la coopération, c-à-d en investissant le niveau technique et local et en minimisant tout contact avec le niveau central et politique. Tandis que cette approche permet effectivement de maintenir une présence sur le terrain, elle pose de nombreuses limites à l'efficacité de la coopération belge.

c) Les interventions montrent une compréhension commune sur le caractère complexe et multidimensionnel de leurs contextes d'intervention – même si leurs analyses priorisent les aspects sécuritaires (surtout dans l'action humanitaire) ou ne permettent pas un suivi efficace des évolutions du contexte (Enabel) – ainsi que sur le besoin de réponses coordonnées dans une vision Nexus. Les actions pour la cohésion sociale, menées à la fois dans les interventions humanitaires et de développement, soulignent de réelles opportunités de synergies pratiques entre les actions d'urgence et le développement structurel. Il manque pourtant un cadre réglementaire pour l'intégration des programmes et des financements humanitaires et de développement, que le cadre et les instruments actuels maintiennent séparés.

1.6. Toutes les interventions belges en matière de développement et autres piliers de la politique étrangère belge, dans un pays et/ou un contexte de fragilité donné, forment-ils un ensemble complémentaire et cohérent qui répond aux besoins locaux ?

Eléments de réponse :

a) Les cadres de concertation humanitaires sont très structurés et institutionnalisés ; la création des Cadres Stratégiques Communs et leur soutien par la DGD représentent un avancement dans la coordination entre les acteurs de développement.

b) Des actions et initiatives Nexus sont à l'œuvre au sein d'interventions spécifiques ou des organisations avec la « double casquette » mais le cadre réglementaire et les instruments de financements actuels ne sont pas adaptés à pleinement valoriser ces expériences en raison d'une séparation fort marquée entre l'action et les financements humanitaires et les interventions et les financements du développement.

c) Il n'y a pas de véritable pilier économique dans la politique belge au Mali, faute d'intérêts et d'investissements conséquents dans le pays. Le pilier sécuritaire est lui aussi fort limité, même s'il y a des échanges avec l'ambassade et la défense sur les analyses contextuelles et des risques.

1.7. Les interventions belges sont-elles adéquatement en synergie et complémentarité avec les interventions d'autres pays, de la coopération multilatérale, d'ONG internationales, etc. ?

Eléments de réponse :

a) La collaboration avec le HCR est jugée de manière très positive.

b) La coordination avec les partenaires européens semble également une expérience très collaborative animée par la DUE, qui a créé par exemple 3 Team Europe Initiatives (TEI) en 2021. Cette coordination a toutefois ressenti les effets du deuxième coup (mai 2021), notamment dans les décisions de certains pays (la France en tête) de se dégager entièrement du Mali alors que d'autres (par ex. la Belgique et l'Allemagne) voulaient rester et d'autres encore cherchaient une position entre les deux pôles. Les décisions politiques ont influencé les aspects plus techniques (par ex. dans le cas du Portefeuille transitoire belge mais aussi dans l'arrêt d'une des trois TEI).

c) Il y a un Groupe exécutif de coordination entre les bailleurs internationaux, bilatéraux et multilatéraux (notamment occidentaux et des institutions multilatérales) qui, à travers des groupes techniques, leur donne un cadre d'échange sur les politiques et les orientations stratégiques. Le dynamisme de ce Groupe a aussi été victime du deuxième coup (mai 2021) et des différents positionnements qui en sont découlés.

d) Les ACNG belges quant à eux sont représentés dans les différents clusters humanitaires, qui sont plutôt le lieu d'analyse contextuelles que de programmation stratégique conjointe.

1.8. Quel est le degré d'appropriation, par le pays partenaire, de l'approche en matière de fragilité mise en œuvre dans le pays en question ?

Eléments de réponse :

a) Les interventions intègrent des stratégies d'appropriation pour le relais des activités aux partenaires locaux, le renforcement de leurs capacités ainsi que de la résiliences des systèmes locaux (autorités locale, services techniques, autorités traditionnelles, associations).

b) La conceptualisation des activités valorise aussi les connaissances et le rôle des acteurs locaux.

c) L'implication des acteurs locaux est utilisée dans une perspective d'appropriation des interventions et de leur durabilité.

d) En revanche, le manque de stratégie d'engagement avec les autorités centrales limite l'appropriation des thématiques et des enjeux de l'aide humanitaire et du développement parmi les structures nationales.

1.9. Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau du pays partenaire, considéré comme fragile ?

Eléments de réponse :

a) Les analyses des risques et les plans de contingence des interventions humanitaires permettent une bonne capacité d'anticipation et de réaction aux crises. Ces analyses et ces plans sont régulièrement actualisés et partagés parmi les acteurs humanitaires.

b) Auprès d'Enabel, FRAME est utilisé pour une analyse globale au moment de la formulation des interventions mais il ne permet pas une actualisation souple de ces analyses.

3.2 QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ?

QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils, et quel équilibre existe-t-il entre les objectifs et les résultats à court et long termes ?
2.1 Les objectifs fixés pour les interventions belges sont-ils réalistes et réalisables dans un contexte fragile ?
Eléments de réponse : a) La poursuite des objectifs humanitaires se heurte au manque de flexibilité du plafond budgétaire, à une définition restreinte de zone d'intervention et, en général, à une adaptabilité à renforcer dans un contexte de crise de longue durée et de besoins évolutifs d'une population déjà très vulnérable. b) Lorsque les acteurs locaux sont impliqués dès le départ, les interventions d'Enabel semblent avoir des objectifs réalistes.
2.2 Quels sont les résultats obtenus et peuvent-ils être considérés comme une réussite dans un contexte fragile ?
Eléments de réponse : a) Les interventions examinées montrent des apports significatifs en termes de réponse aux besoins des populations, de renforcement de la cohésion sociale et des objectifs de développement. Au-delà des actions d'urgence, l'investissement dans les différents comités locaux permet de renforcer les capacités de résilience des partenaires locaux (ACNG, autorités locales, communautés). Les dialogues communautaires, les activités de sensibilisation aux conflits et d'inclusion des groupes vulnérables (par ex. les PDI mais aussi les victimes de VBG), la formation en médiation et gestion des ressources foncières permettent également de prévenir les conflits et de renforcer la résilience aux sources de tension. b) Même si des défis subsistent dans l'inclusion des partenaires locaux dans des mécanismes de prise de décision au-delà d'interventions spécifiques (humanitaires ou de développement), des approches telles la « recherche-action », utilisée par Enabel, ou le « modèle socio-écologique » de Plan International facilitent la responsabilisation des partenaires locaux et l'appropriation des activités de leur part. c) L'arrêt des programmes d'Enabel en 2022 à la suite de la non-validation du Portefeuille transitoire a représenté une rupture qui a eu des impacts négatifs sur la continuité des activités et sur durabilité des résultats. Cela montre la tension entre des risques politiques et de visibilité, d'un côté, et les risque pour la continuité, l'efficacité et la durabilité des interventions de développement. d) Des exemples de résultats concrets, à considérer comme une réussite, sont une résilience accrue à l'insécurité alimentaire, aux tensions communautaires et aux changements climatiques ; le dialogue entre des acteurs de la gouvernance locale qui ne se parlaient pas ; une baisse de la conflictualité entre agriculteurs et éleveurs associée à

une meilleure gestion des espace pastoraux ; l'appropriation généralisée de la question de la protection de l'enfance ; l'autonomisation économique et sociale des femmes.

2.3 Dans quelle mesure, les interventions mises en œuvre dans des contextes fragiles volatils ont pu contribuer aux objectifs à long terme ?

Eléments de réponse :

a) Le partenariat et le renforcement des capacités des partenaires locaux participent au renforcement de la résilience aux crises au niveau local (cfr les éléments de réponse 2.2). Le renforcement des capacités techniques des services technique va de pair aux activités de promotion du dialogue social entre les acteurs étatiques et non-étatiques impliqués dans la gouvernance locale. Ce travail demande une évaluation constante des enjeux et des évolutions contextuelles mais il est essentiel à la fois pour les objectifs des interventions (surtout de développement) et pour des objectifs de développement durable à plus long terme. Les interventions examinées sont conscientes de ces enjeux dans leurs stratégies de localisation, de partenariat et d'appropriation au niveau local.

b) La sensibilisation aux conflits et les actions sur la cohésion sociale contribuent aux objectifs à long terme, même si ces actions sont exposées aux défis contextuels.

c) Les interventions plus structurelles, comme la création d'activités génératrices de revenu pour les jeunes et les femmes, permettent aussi de prévenir les crises et de promouvoir les objectifs de développement durable et inclusif.

2.4 Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau des interventions dans des contextes fragiles ?

Eléments de réponse :

a) Les analyses dans le cadre de l'aide humanitaire montrent une compréhension multi-dimensionnelle de la fragilité et permettent de bonnes capacités d'anticipation aux crises. L'accent sur la dimension sécuritaire aide les acteurs à situer leurs interventions dans une perspective Nexus.

b) L'outil FRAME est utilisé par Enabel au moment de la formulation pour des analyses globales et multi-dimensionnelles avec une forte implication des parties prenantes ; en revanche, l'outil est peu adapté à des actualisations souples et régulières en raison de ses caractéristique chronophages et énergivores.

c) Les analyses et les plans des interventions sont partagés dans les clusters humanitaires, le CSC (ACNG développement) et les comités de pilotage des projets (Enabel).

d) Les lacunes restent dans un manque de collaboration avec les autorités nationales et le manque d'inclusion des partenaires locaux dans les clusters et le CSC.

2.5 Les thèmes transversaux Genre, Environnement et Changement climatique se reflètent-ils suffisamment dans l'approche en matière de fragilité ? Les opportunités en la matière sont-elles identifiées et mises à profit ?

Eléments de réponse :

a) Les thèmes transversaux sont abordés par les interventions dans l'analyse des besoins et dans la mise en œuvre. La thématique de l'égalité de genre est prise en charge par des activités génératrices de revenus pour les femmes, ou encore l'inclusion des femmes dans les activités des comités.

b) Le contact prolongé au sein des communautés permet de comprendre des vulnérabilités « invisibles » due à la stigmatisation des victimes des violences basées sur le genre. Des actions ont suivi à cette prise de conscience.

c) Les interventions examinées n'adressent pas les causes du changement climatique mais elles en mitigent les conséquences pour éviter les conflits liés à la gestion des ressources naturelles.

3.3 Matrice Sahel

Comment les acteurs belges opérant dans la région du Sahel ont-ils répondu aux crises politiques liées à des coups d'état ? Comment se sont-ils adaptés aux nouvelles situations politiques dans leurs stratégies et leurs programmes ?

MS Comment les acteurs belges opérant dans la région du Sahel ont-ils répondu aux crises politiques liées à des coups d'état ? Comment se sont-ils adaptés aux nouvelles situations politiques dans leurs stratégies et leurs programmes ?
MS1.1 Comment les acteurs belges ont-ils réagi face aux événements au Niger (juillet 2023) en termes de politiques, de stratégies et de programmes ?
Eléments de réponse : a) A sein des interventions humanitaires, les événements au Niger sont examinés dans le cadre des analyses contextuelles et des plans d'action, notamment pour les impacts sur les opérations dans la région transfrontalière de Ménaka pour ce qui concerne le nombre de personnes déplacées et la hausse de prix des denrées. b) La prise en compte de la crise politique au Niger rentre toutefois dans le cadre plus large des analyses régionales qui intègrent d'autres éléments transnationaux (le phénomène de la transhumance et les conflits entre communautés nomades et sédentaires, le changement climatique, les mouvements migratoires, les vulnérabilités économiques, etc.)
MS1.2 Face aux crises politiques en cours dans la région du Sahel, comment les programmes de développement se sont-ils adaptés ?
Eléments de réponse : a) Les ACNG ont continué leurs activités en respectant les critères de rapportage mensuel demandé par les nouvelles autorités. b) La localisation et les partenariats avec les acteurs locaux ont un effet rassurant sur les nouvelles autorités. Ils permettent également au bailleur de concrétiser la décision de « rester engagés » tout en minimisant les contacts avec le niveau central et politique. c) Cette approche de localisation permet le maintien de la présence et d'une certaine continuité des activités mais le manque de dialogue politique est un élément de faiblesse pour l'efficacité de la coopération belge.
MS1.3 En quoi la dynamique régionale (Sahel) récente a-t-elle joué un rôle dans les événements survenus au Niger et comment ceux-ci pourraient-ils à leur tour impacter la situation régionale ?
Eléments de réponse : a) Les enjeux régionaux précèdent le coup de juillet 2023. Le Mali, le Burkina Faso et le Niger sont en première ligne dans l'affrontement avec les groupes armés liés à Al-Qaeda ou à l'État islamique, qui entrainent de l'instabilité, des déplacements de population et qui impactent la cohésion sociale dans un espace transnational. Les autorités issues de processus extraconstitutionnelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger ont également fait

front commun dans les tensions avec la CEDEAO et elles se sont engagées dans l'Alliance des États du Sahel.

b) Les « crises récurrentes » étaient donc déjà là à de multiples niveaux et la crise politique au Niger participe aux réalignements des alliances au niveau régional et géopolitique.

c) La Belgique structure son positionnement autour de la volonté de « rester engagés » et ce, en coordination avec la position de l'UE qui vise le maintien de la coopération sauf avec les autorités centrales.

d) En particulier, la Belgique adopte une posture investissant la dimension technique et locale de sa coopération.

e) Cette posture permet certes de « rester engagés » mais elle n'est pas adaptée au besoin d'engager le gouvernement central dans le dialogue et le plaidoyer, tant pour le développement que pour l'action humanitaire.

f) La Belgique dispose pourtant de plusieurs avantages dans sa bonne réputation auprès des partenaires, y compris les autorités locales et malgré la rupture de 2021-2022, ainsi que de ses liens linguistiques francophones qui sont dénoués de tout attachement à un passé colonial dans la région. Ce dernier avantage est mis en exergue par le désengagement de la France au Sahel.

g) L'étude ne s'est pas penchée de manière systématique sur le sujet de la désinformation et de la communication publique mais il convient de souligner la nécessité d'une approche coordonnée au niveau UE dans le dialogue avec l'opinion publique. Cette approche coordonnée viserait une compréhension adéquate des enjeux et des objectifs de la coopération de la part d'une population ciblée par des acteurs malveillants, employant des stratégies avérées qui vont à l'encontre de ses enjeux et objectifs.

4 Conclusions principales de l'étude pays

Cette étude a examiné 4 thèmes : (i) les analyses contextuelles, la gestion des risques et la réponse aux crises ; (ii) la flexibilité programmatique et budgétaire ; (iii) le renforcement de la société civile et de la cohésion sociale ; (iv) le renforcement des institutions et les défis dans l'engagement avec des autorités extraconstitutionnelles.

Pour ce qui concerne le premier thème, une **multiplicité d'outils et de pratiques d'analyses de contexte**, de gestion des **risques** et de réponse aux crises a été observée, notamment entre les interventions humanitaires et celles de développement. De manière générale, les **acteurs humanitaires** répondent à la nécessité d'intervention rapide dans des contextes d'instabilité et d'insécurité via des analyses et de plans de contingence souples, efficaces et qui sont actualisé tous les 3-6 mois (ACNG) ou annuellement (HCR). Les mécanismes de partage d'information sont aussi fort institutionnalisés parmi les partenaires humanitaires. Les enjeux sont différents dans les interventions de développement, relativement moins exposées à l'insécurité et visant le changement structurel sur le long terme.

Enabel utilise l'outil **FRAME** lors de la formulation des interventions. Ces analyses ne sont pas partagées. Elles ne sont pas non plus actualisées en tant que telles, en raison du caractère chronophage et énergivore de l'exercice FRAME : d'autres outils sont plutôt employés pour le suivi des risques. Cela souligne le besoin qu'Enabel se dote d'un outil et de procédures qui, d'un côté, maintiennent le caractère multidimensionnel de FRAME dans l'analyse de la fragilité mais qui, d'un autre côté, permettent un suivi plus souple et une actualisation plus rapide des analyses lors de la mise en œuvre des programmes. Enabel mentionne l'approche « **recherche-action** » comme un élément clé pour la lecture continue du contexte, des risques et des opportunités ; saisir ces opportunités passe aussi par des objectifs programmatiques qui, en accord avec la DGD, donnent une marge d'adaptabilité aux activités lors de la phase de mise en œuvre. La localisation des interventions, humanitaires et d'Enabel, est primordial pour une bonne compréhension du contexte et pour faciliter l'adaptabilité des interventions à ses évolutions.

Des bonnes pratiques et des améliorations récentes sont à l'œuvre pour ce qui concerne le deuxième thème, la **flexibilité programmatique et budgétaire**, par exemple dans le crisis modifier ou une programmation humanitaire à 1-2 ans. Cependant, des **défis importants** continuent de peser pour l'adaptabilité des interventions. Le crisis modifier, susceptible de mobiliser jusqu'à 15% du budget ou un montant de 30.000 EUR maximum, dépend entièrement des économies faites au sein d'un programme ce qui entrave les capacités à répondre à des crises de longue durée et aux besoins grandissants qui y sont liés. La nécessité de continuité entre contrats / financement d'aide humanitaire n'est pas suffisamment prise en compte dans le cadre actuel. Les acteurs montrent une certaine sensibilité aux thématiques du Nexus mais le cadre réglementaire et les instruments de financement actuels ne sont pas en mesure de les valoriser, structurant au contraire une séparation très marquée entre les interventions humanitaires et celles de développement.

Il semble donc nécessaire, d'un côté, de pouvoir disposer d'un **budget de « cost extension »** pour des financements humanitaires – une sorte de crisis modifier interne au bailleur DGD), à mobiliser pour des urgences – et, de l'autre, d'un **cadre réglementaire et d'instruments de financement adaptés aux approches Nexus**. Ces derniers valoriseraient les synergies entre les composantes humanitaires et de développement et viseraient la cohésion sociale comme objectif commun. Les instruments de financement de programmes d'ACNG à 5 ans, déjà existants au sein de la DGD, pourraient être adaptés et réformés en ce sens.

L'enjeu de la continuité émerge aussi pour ce qui concerne le **renforcement de la société civile et de la cohésion sociale**. Les partenariats avec les acteurs locaux sont un élément essentiel des interventions et le renforcement de leurs capacités est mené de façon directe, comme objectif spécifique, mais aussi indirecte, à travers des formations ou le travail conjoint sur d'autres objectifs. L'implication des acteurs locaux et l'attention portée à la cohésion sociale permet une meilleure efficacité d'action, la minimisation de la contestation, la pérennisation des résultats et un meilleur apprentissage pour de futures interventions. **Les comités** jouent un rôle clé en ce sens, à des niveaux sécuritaires, programmatiques et pour le relais des activités auprès des populations concernées.

Le renforcement de la société civile et de la cohésion sociale passe aussi à travers la collaboration et le **renforcement des services techniques et des autorités locales**. Là aussi, ce renforcement peut être plus ou moins direct mais, dans tous les cas, il est élargi au-delà d'un aspect purement technique, investissant l'environnement social et communautaire où opèrent les acteurs publics. Cela explique la valeur de la sensibilisation aux conflits ou les formations sur la médiation et la gestion des ressources naturelles, regroupant les acteurs à la fois publics et non-étatiques qui jouent un rôle important dans la gouvernance locale. Le renforcement des autorité locales rentre donc dans le cadre d'une approche de localisation et de renforcement des systèmes locaux.

La localisation et les partenariats avec les acteurs locaux ont aussi une **valeur politique** en ce qu'ils rassurent les autorités centrales maliennes tout autant que le bailleur belge. Cette approche montre toutefois ses limites : tout d'abord, toute séparation stricte entre le niveau local et le niveau central serait illusoire, notamment en raison du suivi de toute activités internationale de la part des autorités ministérielles ; en second lieu, les décisions centrales ont des conséquences sur les opérations et l'efficacité de la coopération (réelles ou potentielles) ; enfin, le pouvoir des nouvelles autorités semble se structurer dans le moyen et long terme, en partie aussi grâce à un soutien populaire motivé par une forte désillusion politique et malgré les tendances autoritaires du gouvernement et l'augmentation des actes de violence contre les civils.

Au niveau central belge, l'expérience du **Portefeuille transitoire d'Enabel**, et des hésitations qui ont menées à sa non-validation en 2022 montre une tension entre, d'un côté, les difficultés à se positionner politiquement dans un contexte de fragilité et de tensions internationales et, de l'autre, les risques pour la continuité, l'efficacité et la durabilité des interventions de développement. Ces hésitations étaient notamment associées au deuxième coup (mai 2021), à la présence grandissante des forces russes du groupe Wagner et à de nombreux cas de violations des droits humains.

Le **manque de stratégie d'engagement et de dialogue avec les nouvelles autorités** est un élément de faiblesse de la coopération et de la diplomatie belges (et d'autres pays), tant au niveau politique que programmatique. Cette stratégie devrait mettre en avant un plaidoyer sur les enjeux, les objectifs et les défis de l'action humanitaire et du développement, mené de façon structurée par la DGD et le Poste diplomatique : il ne s'agit donc pas de prôner des alignements sur les politiques du gouvernement, quel que soit leur caractère, mais, au contraire, de soutenir les valeurs et l'efficacité de la coopération à travers un dialogue critique auprès des autorités centrales, mené par des acteurs résolument démocratiques.

5 Annexes

5.1 Annexe 1 Déroulement de la mission

Intervention	Organisation	Thèmes abordés	Date des interviews	Personnes interviewées
1- Donner aux communautés les moyens de répondre aux risques de protection induits par les conflits et aux niveaux élevés d'insécurité alimentaire dans six vastes crises humanitaires	Oxfam	Thème 2	07/02/2024	Gestionnaire programmes
		Thème 3	28/02/2024	Gestionnaire programmes
		Thème 5	21/02/2024 21/02/2024 21/02/2024 01/03/2024 01/03/2024 02/03/2024 12/03/2024 13/03/2024	Gestionnaire programmes - Partenaire local (G-Force) Gestionnaire sécurité - Partenaire local (G-Force) Gestionnaire programmes - Partenaire local (G-Force) Gestionnaire programmes - Partenaire local (Action Mopti) Gestionnaire programmes - Partenaire local (Action Mopti) Gestionnaire programmes - Partenaire local (Action Mopti) Gestionnaire programmes Gestionnaire suivi évaluation
2- Contribution in support of people of concern to UNHCR in Lebanon, Syria, Mali and Niger : Mali	UNHCR	Thème 2	22/02/2024	**Focus group** Gestionnaire programmes Gestionnaire suivi évaluation
		Thème 5		Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes

3- COVID & GBV : Répondre aux besoins critiques de VSGB exacerbés par le COVID-19 dans les communautés de Kayes	Plan Belgium	Thème 2	15/02/2024	**Focus group** Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire sécurité Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire sécurité Gestionnaire programmes
		Thème 3	01/03/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 5	11/03/2024	**Focus group** Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire suivi évaluation Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes - Partenaire local (Alphalog)
		Thème 6	28/02/2024	**Focus group** Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire suivi évaluation Gestionnaire programmes

4- Building resilience and protection of children, adolescents and youth living in refugee camps, internally displaced settlements and vulnerable communities	Plan Belgium	Thème 2	15/02/2024	**Focus group** Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire sécurité Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire sécurité Gestionnaire programmes
		Thème 3	01/03/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 5	11/03/2024	**Focus group** Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire suivi évaluation Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes - Partenaire local (Alphalog)
5- Programme d'appui au renforcement de l'élevage et l'économie pastorale au niveau de la région de Koulikoro	Enabel	Thème 2	14/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 3	28/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 5	05/03/2024 08/03/2024 10/03/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes - Partenaire local (Commune de Koulikoro) Gestionnaire programmes

6- Programme de renforcement des capacités des institutions et des acteurs de la société civile au niveau de la région de Koulikoro et le niveau central	Enabel	Thème 2	14/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 3	29/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 5	05/03/2024 10/03/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 6	14/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes

5.2 Annexe 2 Aperçu des questions abordées par thème

2. Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
2.1. **Outils et pratiques d'analyse des risques et des contextes de fragilité** 2.1.1. Quels outils et quelles pratiques d'analyse des risques et des contextes ont été mis en œuvre ? 2.1.2. Comment les différentes dimensions de la fragilité (cadre OCDE) sont-elles abordées dans les analyses du contexte, des risques et des opportunités de réponse ? 2.1.3. Comment l'outil FRAME est-il perçu et employé par les acteurs ? 2.1.4. Avec quels partenaires ces analyses sont-elles menées ? 2.1.5. Ces analyses, avec qui sont-elles partagées ? 2.1.6. Ces analyses, comment sont-elles actualisées et permettent-elles une adaptation rapide à la dégradation de la situation sécuritaire ? 2.1.7. Y a-t-il une dimension régionale dans ces analyses ? 2.1.8. Dans quelle mesure ces outils et pratiques ont effectivement renforcé les capacités d'anticipation aux crises (potentielles et réelles) ? 2.1.9. Quel est l'impact anticipé du retrait de la MINUSMA et de l'incertitude concernant l'Accord d'Algers ?	1.3, 1.6, 1.7, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.3
2.2. Adaptation aux crises 2.2.1. Quels ont été et/ou sont les capacités de réaction, d'adaptation et d'anticipation des acteurs belges aux différents épisodes de crise, dans le pays mais aussi dans les pays voisins (voir notamment le coup d'état au Niger en juillet 2023) ? 2.2.2. Quelle réaction ont-ils adopté vis-à-vis d'une situation de crise récurrente ou prolongée ? 2.2.3. Y a-t-il une dimension régionale dans cette adaptation à la crise ? 2.2.4. Comment les acteurs ont-ils composé avec des nouvelles autorités issues de processus extraconstitutionnels ? 2.2.5. Quelles ont été ou sont, le cas échéant, les stratégies de sortie (de composantes du projet / programme) à la suite d'une crise ?	1.3, 1.4, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.2, MS1.3

2. Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
2.3. Implication des parties prenantes 2.3.1. Quel rôle les partenaires locaux détiennent-ils dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'adaptation (processus d'apprentissage) dans le contexte de fragilité ou de crise dans lequel l'intervention est mise en œuvre ? 2.3.2. Quel est le rôle des communautés et des personnes affectées par les crises dans la réflexion des organisations et dans l'apprentissage tiré de leurs expériences ? 2.3.3. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent-elles leurs droits, ont-elles accès à l'information et participent-elles aux décisions qui les concernent ? 2.3.4. Ont-elles accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes ? 2.3.5. Comment le concept de *Do No Harm* (« ne pas nuire ») est-il concrétisé ?	1.6, 1.8, 2.2, 2.3

3. Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation (QE)**
3.1. Un des principes fondamentaux d'une bonne approche en matière de fragilité concerne une **adaptation continue** aux contextes évolutifs de fragilité et aux leçons apprises à ce sujet. Cela demande une grande flexibilité programmatique et budgétaire, notamment dans une gestion souple et adaptative des activités prévues et de leurs enveloppes financières. 3.1.1. Dans quelle mesure cette flexibilité était-elle et est-elle actuellement possible dans la conception et la mise en œuvre des interventions (projets / programmes) de la coopération belge ? 3.1.2. Quelles sont les améliorations apportées les 5 dernières années pour augmenter cette flexibilité ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4
3.2. Quelles pratiques et/ou quels mécanismes permettent déjà une adaptabilité et une flexibilité des programmes dans la réponse aux situations de crise et dans leur anticipation (par ex. le « *crisis modifier* ») ? Quels sont leurs points de force ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4
3.3. Nonobstant ces bonnes pratiques et/ou mécanismes (le cas échéant), quels défis demeurent en termes d'adaptabilité et de flexibilité des programmes / interventions et de leurs mécanismes budgétaires ? 3.3.1. Quelles sont les principales limites et/ou les obstacles cruciaux à la flexibilité requise ? 3.3.2. Quelles sont la nature et l'origine de ces obstacles à la flexibilité ? 3.3.3. Quelles sont les conséquences pratiques de ces obstacles ? Comment influencent-elles le degré d'efficience, d'efficacité et/ou d'impact des projets / programmes de la coopération belge en contexte de fragilité ? 3.3.4. Où se situent les mécanismes clé de prise de décision pour éliminer ces obstacles et améliorer le niveau de flexibilité ? Qui sont les décideurs clé et les acteurs susceptibles de les influencer ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2.4
3.4. Quels sont les atouts et les défis de flexibilité stratégique entre canaux / acteurs de la coopération au développement belge dans le pays ?	1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 2.4
3.5. Quelle seraient tant les priorités que les possibilités, opportunités et/ou bonnes idées pour structurellement augmenter la flexibilité programmatique et budgétaire, au niveau du siège et du terrain ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4 Potentiellement toutes les QE

5. Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
5.1. **Préoccupations et implication** des **communautés concernées**. 5.1.1. Comment les préoccupations des communautés en matière de sécurité, de cohésion sociale ont-elles été prises en compte dans l'intervention ? 5.1.2. Quelles sont les contributions des communautés dans la conception, la mise en œuvre des mécanismes de cohésion sociale et, le cas échéant, de sécurité communautaire ? Quel est le rôle des communautés et des personnes affectées par les crises dans la réflexion des organisations et dans l'apprentissage tiré de leurs expériences ? 5.1.3. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent-elles leurs droits, ont-elles accès à l'information et participent-elles aux décisions qui les concernent ? Ont-elles accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes ? Comment le concept de *Do No Harm* (« ne pas nuire ») est-il concrétisé ?	1.1, 1.3, 1.6, 1.8, 2.2, 2.3
5.2. **Capacité d'adaptation**. 5.2.1. Dans quelle mesure les interventions examinées sont-elles adaptées à l'évolution de la situation sécuritaire pour faire face aux changements contextuels et aux défis connexes de la cohésion sociale et de la paix ? Dans quelle mesure les objectifs des interventions sont-ils réalistes et réalisables dans ces contextes évolutifs ? 5.2.2. Comment les facteurs régionaux (situation sécuritaire, déplacements de populations, crise politique récente au Niger et au Burkina, etc.) sont-ils pris en compte dans ces interventions ?	1.3, 2.1
5.3. Apprentissage partagé et appropriation des acquis 5.3.1. Y a-t-il un véritable apprentissage commun et des décisions concrètes qui en découlent dans la pratique ? 5.3.2. Le cas échéant, dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ? 5.3.3. Quelles sont les mesures prises dans la zone d'intervention pour renforcer l'appropriation des acquis par les communautés, les structures partenaires et, le cas échéant, les autorités gouvernementales dans leurs relations avec les populations ? 5.3.4. Quel rôle les partenaires locaux détiennent-ils dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'apprentissage des activités ?	1.5, 1.6, 1.8, 2.1, 2.2

5. Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
5.4. Effets et impact sur la cohésion sociale 5.4.1. Dans quelle mesure les analyses de genre et de la diversité communautaire ont-elles contribué à l'inclusion de groupes vulnérables, à la cohésion sociale et à la prévention de conflits/construction de la paix ? 5.4.2. Dans quelle mesure et dans quelle sphère relative à la cohésion sociale (socio culturelle, économique, politique) les actions menées ont-elles produit des dynamiques qui contribuent à la prévention/ résolution des conflits ? 5.4.3. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte, par exemple dans les relations entre agriculteurs et populations nomades, et quels sont les effets (potentiels) sur la cohésion sociale ?	2.5
5.5. Quels facteurs ont contribué à la maitrise des défis de fragilité et ainsi à des bonnes réussites dans les projets de coopération des acteurs belges ? 5.6. Dans quelle mesure les acteurs belges ont-ils, ou pourraient-ils apprendre des bonnes pratiques d'autres acteurs (par exemple autres coopération bilatérale, UE, Nations Unies, …) ?	1,7, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5
5.7. Dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ?	1.5, 2.1, 2.2
5.8. **Résultats transformatifs** dans le renforcement des acteurs de la société civile nationale ou locale 5.8.1. Quelles ont été les meilleures réussites et pratiques de transformation appuyées par des acteurs de la coopération belge ? 5.8.2. Quels facteurs ont, malgré les défis de fragilité, contribué à ces résultats et effets transformatifs ? 5.8.3. Quels facteurs ont, dans les mêmes ou dans d'autres cas, empêché l'atteinte de résultats et effets transformatifs ?	2.2, 2.3, 2.4, 2.5

6. Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
6.1. Dans quelle mesure le renforcement institutionnel et organisationnel des structures publiques et des autorités (aux niveaux national, régional et local) et la bonne gouvernance sont-ils pris en compte dans les interventions / le programme ?	1.5, 2.1, 2.2, MS1.1
6.2. Quels sont les défis rencontrés ? Quelles sont les opportunités ? Les objectifs des interventions sont-ils réalistes ? 6.2.1. Y a-t-il une analyse des parties prenantes et de leurs relations (par ex. Political Economy Analysis) dans les analyses du contexte ? Comment et par qui cette analyse est-elle menée ? 6.2.2. Ces analyses sont-elles actualisées ?	1.3, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.2
6.3. Réponses aux crises 6.3.1. Comment les interventions en appui aux institutions publiques répondent-elles aux crises qui mettent en question la légitimité de ces mêmes institutions, au niveau national ou international ? 6.3.2. Quelles sont les leçons apprises relatives à la coopération avec de nouvelles autorités (nationales, provinciales et/ou locales) issues des processus extraconstitutionnels ? 6.3.3. Dans quelle mesure et dans quelles conditions est-il souhaitable et possible de renforcer de telles autorités publiques dans leurs fonctions régaliennes telles la délivrance des services de base ?	1.5, 2.1, 2.2, MS1.1, MS1.2
6.4. Territorialisation et décentralisation 6.4.1. Quels sont les défis rencontrés par rapport à la territorialisation / décentralisation dans le pays ? Quelles sont les opportunités ? Y a-t-il une analyse des parties prenantes territoriales/locales (Political Economy Analysis) dans les analyses du contexte ? Ces analyses sont-elles actualisées ?	1.3, 1.4
6.4.2. Comment gérer les défis liés aux éventuels problèmes de légitimité ou d'inclusivité des autorités provinciales / locales et aussi, potentiellement, des autorités coutumières ou extra-étatiques ?	1.9
6.4.3. Dans quelle mesure le renforcement institutionnel et organisationnel des structures publiques et des autorités (aux niveaux provincial et local) et la bonne gouvernance (à ces niveaux) sont-ils pris en compte dans les différentes interventions ? Dans quelle mesure le renforcement des structures / organes publiques provinciaux / locaux dans la coopération belge dans le pays contribue-t-il à la maitrise et à la diminution de risques propres à des contextes de fragilité ?	1.8, 2.2, 2.3, 2.4

6. Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
6.5. **Efficacité**. Dans quelle mesure et comment le renforcement des structures / organes publiques et de la gouvernance (réalisé avec l'appui de la coopération belge au développement dans des contexte fragiles) contribue-t-il : 6.5.1. à la maitrise et à la diminution de risques propres à des contextes de fragilité ; 6.5.2. au renforcement des capacités des structures nationales à livrer des services publics de base de qualité ; 6.5.3. à la durabilité et à l'appropriation des acquis ?	1.4, 1.8, 1.9, 2.1, 2.2, 2.3
6.6. Questions transversales 6.6.1. Comment la thématique de l'inclusion de genre et des groupes vulnérables (y compris les communautés nomades) a-t-elle été prise en compte dans les interventions ? 6.6.2. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte ?	2.5
6.7. Résultats transformatifs dans le renforcement des capacités des autorités et/ou structures publiques en contextes de fragilité 6.7.1. Quelles ont été les meilleures réussites et pratiques de transformation appuyées par des acteurs de la coopération belge ? 6.7.2. Quels facteurs ont, malgré les défis de fragilité, contribué à ces résultats et effets transformatifs ? 6.7.3. Quels facteurs ont, dans les mêmes ou dans d'autres cas, empêché l'atteinte de résultats et effets transformatifs ? 6.7.4. Quelles leçons peuvent en être tirées pour d'autres interventions de la coopération belge dans des contextes de fragilité ?	2.2, 2.3, 2.4, 2.5