



Commission
européenne

Renforcement de la résilience

à l'insécurité
alimentaire
et nutritionnelle
au Sahel

*L'expérience de l'UE
dans les approches
multisectorielles axées
sur les plus vulnérables*

Coopération
internationale et
développement



Table des matières

Liste des illustrations.....	4
Acronymes et abréviations.....	5
Introduction.....	6
1. Typologie des programmes.....	7
2. État des lieux, bonnes pratiques et défis autour de 10 enjeux clés.....	14
2.1. Mettre en œuvre la multisectorialité de manière effective et sur la durée.....	14
2.2. Assurer une gestion efficace de la mise en œuvre des programmes.....	18
2.3. Assurer l'engagement étatique, et l'alignement avec les politiques et programmes nationaux.....	20
2.4. Créer les conditions pour que communautés et ménages soient acteurs de leur propre développement.....	24
2.5. Développer des opportunités économiques variées et durables.....	25
2.6. Renforcer la cohésion sociale, atténuer et gérer les conflits.....	28
2.7. Accéder aux populations et fournir les services malgré une insécurité grandissante grâce à un ancrage local et une forte agilité dans la mise en œuvre.....	29
2.8. Anticiper les chocs et renforcer la flexibilité pour répondre et s'adapter aux changements de contexte.....	31
2.9. Mesurer l'impact et capitaliser sur les bonnes pratiques.....	32
2.10. Renforcer les dynamiques résilience nationales : communiquer et se coordonner avec les autres acteurs.....	34
3. Recommandations.....	36
3.1. Orientations stratégiques essentielles.....	36
3.2. Pilotage des programmes.....	36
3.3. Conception des programmes.....	37

Liste des illustrations

Graphique 1	Programmes multisectoriels de renforcement de la résilience ciblés sur les plus vulnérables passés en revue.....	8
2	Les 4 piliers stratégiques de l'Alliance globale pour la résilience.....	11
3	Complémentarités au sein du paquet d'activités multisectoriel.....	13
Tableau 1	Programmes et projets multisectoriels de renforcement de la résilience passés en revue.....	9
Encadré 1	Bonne pratique : Encourager des dynamiques sociales vertueuses et altruistes.....	14
2	Bonne pratique : Accompagner une progression graduelle vers la résilience.....	15
3	Bonne pratique : Porter une dynamique de formation entre ONG et pour les acteurs locaux.....	18
4	Bonne pratique : Adopter un protocole de gestion du consortium.....	18
5	Bonne pratique : Avoir un bureau local unique à tous les membres du consortium.....	19
6	Bonne pratique : Assurer une bonne coordination inter-consortia.....	20
7	Bonne pratique : Contribuer à la stratégie de l'État en matière de prévention de la malnutrition.....	21
8	Bonne pratique : Assurer l'alignement avec les politiques et stratégies nationales et l'engagement des acteurs étatiques.....	21
9	Bonne pratique : Mener des analyses endogènes de la vulnérabilité.....	22
10	Bonne pratique : Encourager une maîtrise d'ouvrage et une mobilisation de fonds par les communes.....	23
11	Bonne pratique : Faciliter l'installation d'agents prestataires de service au sein des communautés.....	24
12	Bonne pratique : Améliorer l'alphabétisation des femmes.....	24
13	Bonne pratique : Faciliter l'acquisition de documents civils.....	25
14	Bonne pratique : Développer et structurer l'offre de formation pour les plus vulnérables.....	26
15	Bonne pratique : Établir des règles consensuelles pour l'utilisation d'actifs productifs, de l'espace foncier et pastoral.....	27
16	Bonne pratique : Développer des chaînes de valeur favorables à la nutrition et au développement territorial.....	28
17	Bonne pratique : Mettre en place une structure de médiation impliquant les chefs coutumiers.....	28
18	Bonne pratique : Implication équivalente pour les déplacés et les populations hôtes dans l'action locale et culturelle.....	29
19	Bonne pratique : Faciliter une bonne acceptation dans la zone.....	30
20	Bonne pratique : Assurer un bon suivi sécuritaire.....	30
21	Bonne pratique : Informer les populations sur les risques climatiques pour anticiper leurs effets.....	31
22	Bonne pratique : Fonds de contingence communaux.....	32
23	Bonne pratique : Adopter un système performant de suivi, évaluation, apprentissage et redevabilité.....	33
24	Bonne pratique : Recherche évaluative pour la mesure des résultats.....	33
25	Bonne pratique : Développer des outils pour améliorer la coordination de la réponse aux crises alimentaires.....	34

Acronymes et abréviations

AECID	Agence espagnole pour la Coopération internationale au développement
AGIR	Alliance globale pour la résilience
AVEC	Associations Villageoises d'Épargne et Crédit
DEVCO	Direction générale pour la Coopération internationale et le développement de la Commission européenne
DIZA	Programme de Développement Inclusif dans les Zones d'Accueil
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECHO	Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FED	Fonds européen de développement
FFU	Fonds fiduciaire d'urgence
GIZ	Agence de coopération internationale allemande pour le développement
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
IRRIGAR	Initiative de Renforcement de la Résilience par l'Irrigation et la Gestion Appropriée des Ressources
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PDC	Plan de Développement Communal
PRESEC	Projet de renforcement de la résilience des populations des régions septentrionales du Cameroun
PRO-ACT	Pro-Resilience Action
PRP	Priorité Résilience Pays
RESILIENT	Programme de redressement économique et social inclusif et de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des territoires du Nord et de l'Extrême-nord
RESTE	Résilience et Emploi au lac Tchad
REVANCHE	Résilience et adaptation aux variabilités climatiques, pour une sécurité alimentaire et Nutritionnelle Durable
SAFIRE	Sécurité Alimentaire Formation Insertion Résilience et Emploi
SAN	Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
UE	Union Européenne

Introduction

En 2012, avec le lancement de l'Alliance globale pour la résilienceⁱ (AGIR), l'Union européenne (UE) s'est engagée à appuyer les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest pour renforcer leur résilience face aux crises alimentaires et nutritionnelles récurrentes. Alors que les pays de la région ont développé leurs Priorités Résilience Pays (PRP), l'UE a alloué, pour la période 2014-2020, 1,5 milliard d'euros dans le renforcement de la résilience dans la région à travers le 11e Fonds européen de développement (FED).

Cet appui s'est matérialisé par un dialogue politique renforcé avec les gouvernements de la région et les institutions régionales en vue de mieux répondre aux besoins des ménages les plus pauvres et les plus vulnérables en s'attaquant aux causes structurelles des crises alimentaires et nutritionnelles. L'aide humanitaire est en effet peu adaptée pour faire face aux défis profondément ancrés que sont la croissance démographique, les changements climatiques, les crises politiques et sécuritaires, ainsi que la monétisation de l'économie et la mondialisation qui font fluctuer les prix et impactent des pouvoirs d'achat déjà fragiles. En quelques décennies, des mutations rapides et profondes sont intervenues en Afrique de l'Ouest modifiant de manière irréversible l'équilibre environnemental, social et économique de la région ainsi que les modes de vie des populations. Si ces changements profitent à une partie de la population, une proportion plus importante demeure en marge du développement. Des territoires entiers de la région font face au marasme. Sur ces territoires, l'État peine à apporter les services les plus essentiels à la population. Les opportunités économiques sont rares et les crises alimentaires et nutritionnelles sont récurrentes. Dans les zones les plus fragilisées, la situation est exacerbée par des conflits et des déplacements de population.

Cette note d'information présente une revue des programmes multisectoriels de renforcement de la résilience ciblés sur les plus vulnérables financés par l'UE entre 2014 et 2019 dans sept pays sahéliens affectés par les crises alimentaires et nutritionnelles. Notons qu'en parallèle de ces programmes, l'UE finance d'autres actions de renforcement de la résilience via d'autres canaux : appui budgétaire permettant des réformes structurelles de l'État ; appui à des mécanismes de gouvernance, à travers les programmes régionaux notamment ; projets plus spécifiquement axés sur la nutrition, le développement agricole, pastoral ou la création d'emploi.

Après seulement quelques mois de mise en œuvre, si les études d'impact ne sont pas encore disponibles, on constate d'ores et déjà une grande pertinence de ces approches qui répondent à un besoin réel des populations et des territoires. Elles permettent de répondre simultanément à des enjeux de court, moyen et long-terme. Elles permettent aussi de passer d'une logique de substitution (partielle ou totale) à une logique d'accompagnement des acteurs locaux et des systèmes.

Cette note est basée sur une revue des expériences des acteurs de terrain impliqués dans la mise en œuvre de seize programmes multisectoriels financés par l'UE en Mauritanie, au Sénégal, au Mali, au Burkina Faso, au Niger, au Tchad et au Camerounⁱⁱ. Elle présente :

- une typologie succincte de ces programmes ;
- un état des lieux et des bonnes pratiques autour de dix enjeux clés ;
- des recommandations pour optimiser l'efficacité et la reprise progressive par les acteurs gouvernementaux de ces approches dont la poursuite apparaît indispensable pour réduire la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la sous-nutrition, diminuer les besoins d'assistance humanitaire, et assurer la stabilité de la région.



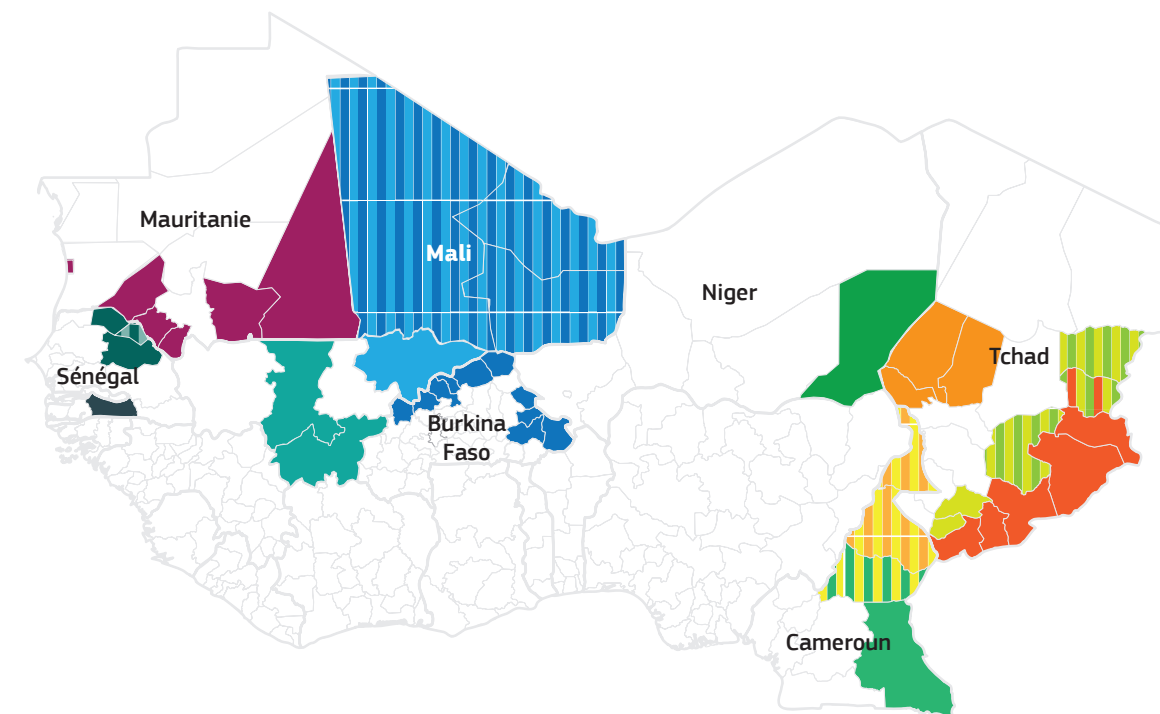
© Union européenne / Y. Sondermeier

1. Typologie des programmes

Les programmes multisectoriels financés par l'UE pour le renforcement de la résilience des populations les plus vulnérables dans la région sahélienne ont pris un réel essor en 2017. Dans les sept pays passés en revue :

- Près de **337 millions d'euros** ont été engagés sur ce type de programmes depuis 2014 à travers divers instruments financiers de l'UE, gérés par la Direction générale pour la Coopération internationale et le développement (DEVCO) de la Commission européenne, en premier lieu le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU), le Pro-Resilience Action (PRO-ACT) et le FED (Graphique 1). Un peu plus des trois quarts de ces engagements financiers ont été pris après 2017 (Tableau 1).
- Ces programmes visent à appuyer plus de **3 millions de bénéficiaires** directs dans 41 régions vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali, Tchad, Cameroun, Burkina Faso, Niger, Sénégal et Mauritanie.
- Avec une durée d'intervention moyenne de **39 mois**, ils permettent d'appuyer les ménages les plus vulnérables sur la durée (quand les projets humanitaires ne durent en général que 6 à 18 mois) et de créer de nouvelles dynamiques communautaires.

Graphique 1 : Programmes multisectoriels de renforcement de la résilience ciblés sur les plus vulnérables passés en revue



Burkina Faso

FFU-RÉSILIENCE 938 000 personnes / 30 Mio EUR
Programme de renforcement de la résilience des communautés vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans les zones septentrionales au Burkina Faso.

Cameroun

PRESEC 81 000 personnes / 7 Mio EUR
Projet de renforcement de la résilience des populations des régions septentrionales au Cameroun

PRO-ACT 174 000 personnes / 5 Mio EUR
Renforcement des capacités de résilience et amélioration de la sécurité alimentaire dans l'Adamaoua et l'Est

RÉSILIENT 709 000 personnes / 13 Mio EUR
Programme de redressement économique et social inclusif et de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des territoires du Nord et de l'Extrême Nord

Mali

APPUI AU NORD 131 000 personnes / 10 Mio EUR
Appui à la résilience des populations vulnérables au nord du Mali

IRRIGAR 24 000 personnes / 6.6 Mio EUR
Initiative pour le renforcement de la résilience par l'irrigation et la gestion appropriée des ressources

KEY ! 141 000 personnes / 40 Mio EUR
Programme de renforcement de la résilience des communautés, des ménages et des individus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali

Mauritanie

SAFIRE 228 000 personnes / 10 Mio EUR
Programme de renforcement de la résilience des communautés urbaines et rurales vulnérables en Mauritanie

Niger

FFU DIFFA 42 000 personnes / 11 Mio EUR
Projet intégré d'appui à la résilience des populations vulnérables réfugiées, déplacées, retournées et hôtes de la région de Diffa

Sénégal

FFU RÉSILIENCE ACTED 34 000 personnes / 1.1 Mio EUR
Projet de renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la région de Matam

KEBAL 12 000 personnes / 0.6 Mio EUR
Projet d'appui aux organisations de producteurs à la mise en place de circuits courts de commercialisation de produits locaux obtenus selon des modes de production agroécologiques

YELLITAARE 200 000 personnes / 8 Mio EUR
Résilience des populations les plus vulnérables face aux crises nutritionnelles et alimentaires dans les zones de départ de Podor, Ranérou, Matam et Kanel

Tchad

DIZA 173 000 personnes / 14 Mio EUR
Programme de développement inclusif dans les zones d'accueil

RESTE 128 000 personnes / 15 Mio EUR
Résilience et emploi au lac Tchad

REVANCHE 105 000 personnes / 9.5 Mio EUR
Résilience et adaptation aux variabilités climatiques pour une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable au Tchad

SAN n/a / 156 Mio EUR
Sécurité alimentaire et nutritionnelle

Note : Cette liste n'est pas exhaustive des programmes et projets multisectoriels pour le renforcement de la résilience financés par l'UE au Sahel. Elle porte uniquement sur la sélection de programmes passés en revue parmi les plus importants et typiques. Source : UE / Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) (2019).

Tableau 1 : Programmes et projets multisectoriels de renforcement de la résilience passés en revue

Pays	Programme/ Projet	Finance- ment de l'UE (M€)	Instrument(s) financier(s)	Bénéficiaires directs (*)	Date de démар- rage	Durée (mois)	Mode de gestion
Burkina Faso	FFU- RÉSILIENCE	30,00	FFU	938 000	2017	30	5 consortia d'ONG internationales et nationales (cellule inter- consortia endogène)
Cameroun	PRESEC	7,00	FFU	81 000	2017	36	1 consortium d'ONG internationale et nationales (coordination avec RÉSILIENT)
	PRO-ACT	5,00	PRO-ACT	174 000	2017	27	1 consortium d'ONG internationales et nationales
	RÉSILIENT	13,00	FFU	709 000	2017	36	1 consortium d'ONG internationales et nationales (coordination avec PRESEC)
Mali	APPUI AU NORD	10,00	PRO-ACT	131 000	2015	36	2 agences des Nations unies (PAM et FAO)
	IRRIGAR	6,60	FED	24 000	2014	36	1 agence de coopération allemande (GIZ)
	KEY !	40,00	FED + FFU	141 000	2016	48	5 consortia d'ONG internationales et nationales + inter- consortia par un think- tank
Mauritanie	SAFIRE	10,00	FFU	228 000	2019	48	3 consortia d'ONG internationales et nationales (cellule inter- consortia endogène)
Niger	FFU DIFFA	11,00	FFU	42 000	2016	36	1 consortium d'ONG internationales et nationales
Sénégal	FFU RÉSILIENCE ACTED	1,10	FFU	34 000	2017	36	1 consortium d'ONG internationale et nationales
	KEBAL	0,55	DCI-FOOD	12 000	2015	30	1 ONG internationale avec partenaires nationaux
	YELLITAARE	8,00	FFU	200 000	2016	36	1 agence de coopération espagnole (AECID)
Tchad	DIZA	14,00	FFU	173 000	2017	36	2 consortia d'ONG internationales et nationales (cellule inter- consortia endogène)

Pays	Programme/ Projet	Finance- ment de l'UE (M€)	Instrument(s) financier(s)	Bénéficiaires directs (*)	Date de démar- rage	Durée (mois)	Mode de gestion
	RESTE	15,00	FFU	128 000	2017	48	1 consortium d'ONG internationales et nationales
	REVANCHE	9,45	PRO-ACT	105 000	2017	30	1 consortium d'ONG internationales et nationales
	SAN	156,00	FED	n.d.	2017	69	Gestion directe par le gouvernement
Total		336,70		3 120 000			

Note : (*) Bénéficiaires directs attendus ou finaux selon l'état d'avancement du programme et les informations disponibles.

Une approche alignée sur la feuille de route régionale AGIR

L'ensemble de ces programmes contribuent à l'objectif global de l'Alliance globale pour la résilience (AGIR) qui est de « réduire structurellement et de manière durable la vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle en accompagnant la mise en œuvre des politiques sahéliennes et ouest-africaines ». Ils sont structurés selon les quatre piliers stratégiques de l'Alliance (Graphique 2), avec quelques variantes selon les contextes.

Graphique 2 : Les 4 piliers stratégiques de l'Alliance globale pour la résilience



Les bénéficiaires des programmes sont les communautés en proie à une vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle permanente, conformément à la feuille de route régionale AGIRⁱⁱⁱ. Il s'agit dans la plupart des cas de populations agricoles, agro-pastorales vulnérables et de travailleurs pauvres. Certains programmes couvrent également des populations urbaines, ou portent sur des zones fortement affectées par les déplacements de population.

De nombreux partenaires engagés sur le terrain

Les interventions sont menées essentiellement au travers de consortia d'organisations non gouvernementales (ONG) associant organisations internationales et nationales. Tel est le cas pour onze des seize programmes passés en revue. Certains programmes regroupent jusqu'à cinq consortia et quatre programmes bénéficient d'une coordination inter-consortia (Tableau 1).

Quelques programmes ont pu adopté d'autres modes de gestion. Au Mali, le programme PRO-ACT a été mis en œuvre par deux agences des Nations unies travaillant conjointement, le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Deux programmes sont gérés par des agences de coopération des États Membres de l'Union européenne : l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ) a mis en œuvre le programme IRRIGAR au Mali, et l'Agence espagnole pour la Coopération internationale au développement (AECID) gère le programme YELLITAARE au Sénégal. Par ailleurs, le programme Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN) au Tchad, doté de 46 % des financements passés en revue, est géré directement par le gouvernement. Ce programme doit permettre une transition progressive entre les programmes humanitaires financés par ECHO (Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne) et un programme de renforcement de la résilience géré par un consortium d'ONG (REVANCHE), vers une approche entièrement institutionnalisée^{iv}.

Des approches multi-acteurs, visant une gouvernance locale des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle

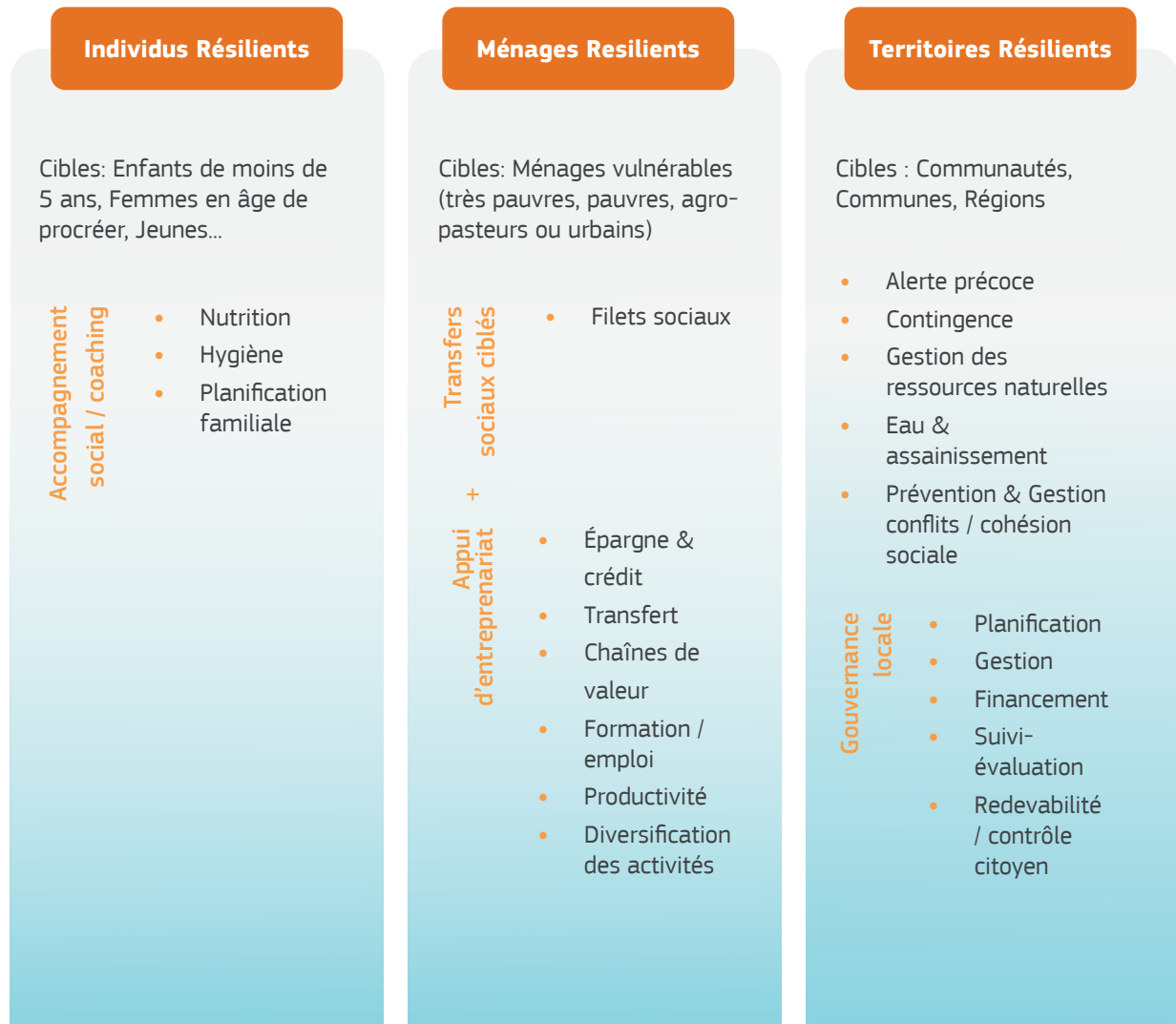
Les programmes multisectoriels de renforcement de la résilience établissent des liens entre actions d'urgence et de développement, et répondent en cela à un besoin d'apporter aux individus, communautés et territoires les plus pauvres et fragilisés un appui plus structurant que l'aide humanitaire. Ces programmes offrent ainsi de réelles opportunités de développement tout en assurant la couverture des besoins les plus essentiels.

Ils sont nés de travaux conjoints entre les équipes des Délégations de l'UE (DUE), les services techniques de DEVCO, les équipes de ECHO, de nombreux partenaires de mise en œuvre (ONG, agences des nations unies, agences de coopération des États Membres) et les équipes gouvernementales impliquées dans les initiatives de renforcement de la résilience stimulées notamment par AGIR. Au niveau local, les ONG partenaires, fortes d'une longue expérience d'intervention dans les zones ciblées, ont largement impliqué les communautés pour définir des axes d'intervention adaptés aux contextes. Les programmes se sont également inspirés d'interventions menées dans d'autres régions du monde, en Éthiopie et au Bangladesh par exemple.

Si les programmes sont dans la plupart des cas gérés par des ONG, ils visent une implication des partenaires nationaux et locaux pour une reprise et une institutionnalisation progressive des activités.

Une construction de la résilience à différents niveaux : individu, ménage et territoire

Les actions menées auprès de différentes cibles (individus, ménages, territoires) se complètent les unes avec les autres pour construire la résilience à différents niveaux (Graphique 3).

Graphique 3 : Complémentarités au sein du paquet d'activités multisectoriel**Lien avec l'appui budgétaire de l'UE**

Réformes et dialogue politique au niveau national

(Appui à la provision de services de base de qualité, réforme des systèmes de réponse aux crises, développement des registres et programmes de protection sociale, structuration du secteur agricole, bonne gouvernance, etc.)

2. État des lieux, bonnes pratiques et défis autour de 10 enjeux clés

2.1 Mettre en œuvre la multisectorialité de manière effective et sur la durée

Les programmes multisectoriels de renforcement de la résilience apportent aux communautés et aux ménages bénéficiaires des appuis sur plusieurs aspects de leur vie. Ils visent à répondre à leurs besoins immédiats tout en renforçant leurs capacités à gérer l'avenir et ses aléas. Par rapport aux actions humanitaires, ces programmes présentent plusieurs avantages pour les bénéficiaires. Ils permettent la mise en œuvre de paquets d'activités plus complets combinant des activités d'ordre économique, social, organisationnel et environnemental. De plus, le suivi portant sur une plus longue durée, ils permettent de mettre en place avec les communautés des systèmes plus structurants comme, par exemple, l'appui à la gestion collective des ressources naturelles.

Ces programmes visent à atteindre en priorité les ménages les plus pauvres en leur proposant un paquet multisectoriel d'activités renforcé. Si ces ménages représentent la majorité des bénéficiaires, certaines activités peuvent concerner l'ensemble des membres de la communauté. Des activités plus spécifiques à certains groupes moins pauvres sont parfois mises en œuvre dans la mesure où ces activités permettent de renforcer la résilience et de diminuer la vulnérabilité sur l'ensemble du territoire (Encadré 2).

Tous les programmes de renforcement de la résilience au Sahel financés par l'UE ont un objectif explicite d'amélioration du statut nutritionnel. Une bonne nutrition est en effet essentielle pour construire des êtres humains résilients, dotés de capacités physiques et cognitives leur permettant d'accéder pleinement au développement. Les catégories de la population les plus vulnérables à l'insécurité nutritionnelle (enfants de moins de 5 ans et femmes enceintes et allaitantes) bénéficient d'activités spécifiques : dépistage et référencement des enfants atteints de malnutrition aiguë dans les centres thérapeutiques ; communication pour le changement de comportement sur la bonne nutrition et l'hygiène ; et mise en place de paquets de soins ciblant la phase déterminante des « 1000 jours » (de la conception au second anniversaire de l'enfant).

Une trichotomie entre durée, couverture géographique et paquet complet d'actions

Même avec une durée moyenne de 39 mois, le temps d'intervention demeure généralement trop court pour consolider les effets économiques ainsi que l'implication des communautés et des autorités locales.

Encadré 1 - Bonne pratique : Encourager des dynamiques sociales vertueuses et altruistes

« On ne peut pas arriver en hyper-experts qui arrivent avec des vérités toutes faites. Il faut faire en sorte que les uns puissent ensuite accompagner les autres. »

Almoustapha Garba, Concern Tchad

Au vu de la complexité et de la diversité ethnique et culturelle du contexte, il n'existe pas de recette miracle pour réduire la vulnérabilité, même avec un paquet de dix actions complémentaires. Des dynamiques sociales vertueuses et altruistes sont des conditions indispensables au succès des programmes de construction de la résilience. L'encouragement à de telles dynamiques passe par une démarche sensible, où chacun est appelé, à son niveau, à se sentir responsable du bien commun et concerné par la détresse des plus démunis. Ceci passe notamment par la formation, l'éducation, sur la durée, d'une masse critique de personnes sur des enjeux de société tels que la bonne nutrition, la protection sociale, l'environnement, la bonne gouvernance et l'économie solidaire.

Tous les programmes visent à apporter un paquet d'activité multisectoriel aux ménages pauvres ou très pauvres. Toutefois, dans la pratique, la multisectorialité n'est pas toujours mise en œuvre de façon effective au niveau des ménages vulnérables. Certains ménages ne reçoivent qu'une partie des activités du paquet d'intervention, souvent parce que la mise en œuvre du paquet dans son entièreté serait trop coûteuse. Avec les moyens disponibles, il y a en effet une dichotomie entre l'atteinte de la couverture géographique souhaitée et la nécessité de couvrir les besoins des ménages les plus fragiles avec un paquet d'activités substantiel. Les programmes sont souvent trop ambitieux par rapport aux moyens disponibles (volonté du bailleur de fonds et du partenaire d'avoir une couverture assez large). Par ailleurs, même si de larges régions sont, en théorie, couvertes, elles ne le sont pas dans leur entièreté. De la même façon, les villages des communes touchées ne sont généralement que partiellement couverts.

Des actions ciblées sur les plus pauvres avec une progression graduelle et un accompagnement rapproché pour sortir de la pauvreté

Un modèle de progression est utilisé par plusieurs ONG, comme Humanité et Inclusion (HI), CARE, Oxfam ou Concern. Ce modèle, également appelé modèle de graduation, est basé sur le modèle développé au Bangladesh par BRAC¹ qui a depuis été testé avec succès dans plusieurs pays d'Afrique.

Si le paquet d'activités ciblé sur les plus pauvres varie selon les contextes, les transferts monétaires demeurent un élément clé dans la majorité des programmes. Les transferts peuvent être réguliers (assurés tout au long de l'année, ce qui est recommandable dans les contextes de grande pauvreté et d'insécurité alimentaire chroniques) ou saisonniers (lorsque l'insécurité alimentaire est plus saisonnière ou lorsque les moyens financiers disponibles ne permettent pas un appui continu). Les transferts monétaires ne sont pas utilisés dans les programmes de construction de la résilience au Cameroun où l'insécurité alimentaire est moins sévère que dans d'autres contextes et où il n'y a pas encore une culture d'intervention très développée au travers de ce type d'activité.

Il y a aussi des variantes sur l'accès aux services de base. Au Burkina Faso, les programmes sont très axés sur l'accès aux services de santé de base (santé mère-enfants, santé sexuelle et reproductive). Ceux du Cameroun ont une composante sur l'accès à l'eau potable plus développée. Les programmes du Burkina Faso, du Tchad et du Mali participent aux efforts nationaux de création de registres sociaux uniques afin d'appuyer l'institutionnalisation à moyen terme des transferts monétaires aux vulnérables.

Notons qu'au-delà des efforts pour appuyer les populations vulnérables à accéder aux services de base, des activités innovantes, adaptées et peu coûteuses en lien avec l'hygiène et l'environnement connaissent un franc succès auprès des communautés comme, par exemple, les foyers améliorés pour réduire l'utilisation de combustibles, ou les installations *tippy-tap*¹ pour le lavage des mains.

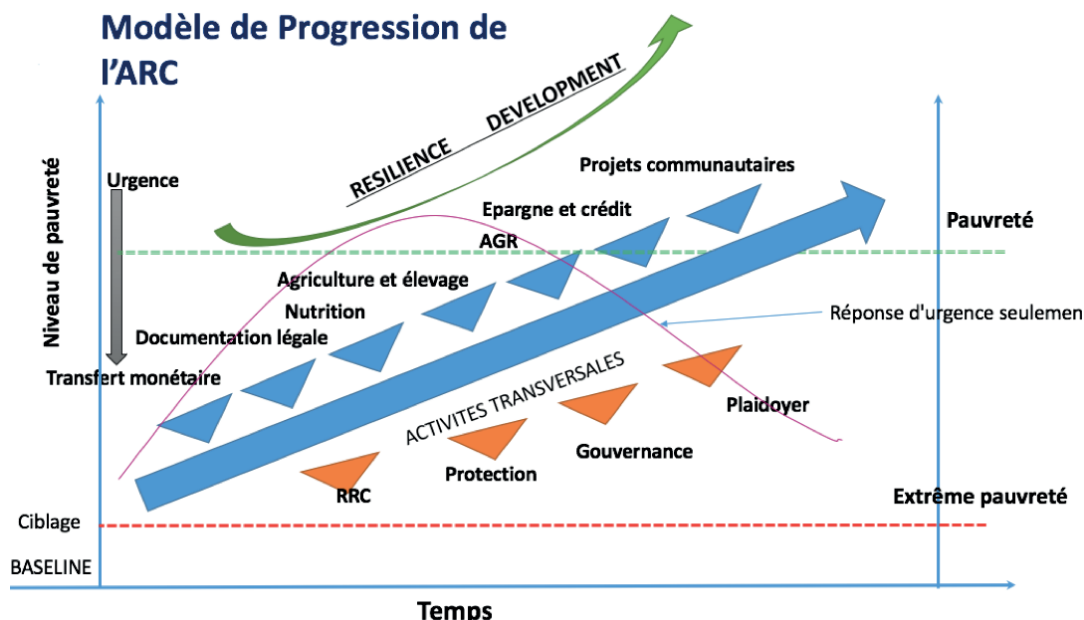
¹ L'installation tippy-tap est un appareil simple pour se laver les mains après être allé aux toilettes. Il est fabriqué avec des éléments peu coûteux disponibles localement (bouts de bois, corde, bidon en plastique, gravier, ficelle, savon, etc.).

Encadré 2 - Bonne pratique : Accompagner une progression graduelle vers la résilience

Grâce au modèle de progression adopté par le programme KEY au Mali, inspiré du modèle de progression développé par BRAC au Bangladesh, les ménages les plus pauvres qui ont la possibilité de participer à des activités économiques sont accompagnés pour sortir de l'extrême pauvreté à l'aide d'une combinaison d'interventions successives bien planifiées. Le déroulement des activités comprend les phases suivantes :

- la sélection des ménages participants ;
- la mise en place de transferts monétaires ;
- l'instauration d'un accompagnement rapproché avec coaching, et établissement des certificats de naissances et des cartes d'identité ;
- la facilitation à l'accès aux services sociaux de base (nutrition, agriculture, etc.) ;
- l'éducation financière de base couplée à la mise en œuvre de mécanismes d'épargne et de crédit accessibles à tous ;
- l'appui au développement de mini-plans d'affaires où le ménage décide des activités économiques vers lesquelles il souhaite s'orienter ;
- la formation pour la mise en œuvre des activités économiques choisies ;
- la distribution d'actifs.

Un volet communautaire s'ajoute à cet accompagnement des ménages les plus pauvres. Des interventions sont choisies par les communautés elles-mêmes, visant à améliorer la vie de toute la population : périmètres d'irrigation, parcs de vaccination, banques de céréales, etc.



Source : ARC Mali, Humanité et Inclusion.



© Action Contre la Faim Burkina Faso

Des actions visant l'ensemble de la communauté

Certaines activités concernent l'ensemble des membres de la communauté. Celles-ci visent essentiellement l'amélioration de la gouvernance locale et l'organisation communautaire (Section 2.3), le renforcement de la cohésion sociale, la gestion et la prévention de conflits (Section 2.6), l'alerte précoce, la gestion et l'adaptation face aux chocs (Section 2.8). Les actions de prévention de la malnutrition concernent également toute la communauté avec un focus sur les femmes et les enfants.

2.2 Assurer une gestion efficace de la mise en œuvre des programmes

Les ONG au cœur de l'action

La majorité des programmes de construction de la résilience financés dans la région sont mis en œuvre au travers de consortia d'ONG. L'organisation par consortia et inter-consortia est encouragée par l'UE. Elle facilite la gestion administrative des programmes mais surtout elle permet de construire des approches-programmes plus cohérentes, visibles et lisibles auprès des acteurs étatiques et des communautés bénéficiaires par rapport à une multitude de projets isolés.

Les consortia regroupent des ONG locales, nationales et internationales avec des compétences variées dans divers secteurs (santé et nutrition, appui aux moyens d'existence, gouvernance locale, etc.), ainsi que des expériences de gestion des urgences et de développement. La coopération entre ONG locales et ONG internationales est vertueuse, même si elle demande de part et d'autre de grandes capacités d'adaptation et de consensus. Les premières apportent une approche de construction territoriale sensible aux différents contextes socio-culturels, quand les secondes peuvent apporter une capacité à opérer à large échelle, une capacité de gestion administrative et financière correspondant aux attentes du bailleur de fonds, une expertise pointue, des approches innovantes, et des expériences menées dans d'autres pays.

Encadré 3 – Bonne pratique : Porter une dynamique de formation entre ONG et pour les acteurs locaux

Le principe des programmes multi-acteurs est que chaque acteur puisse apporter une compétence qui lui est spécifique. Certaines ONG portent une importance particulière à la formation et au transfert de compétences afin que celles-ci puissent être partagées avec le plus grand nombre, notamment les autres ONG du consortium mais surtout les services déconcentrés, les acteurs communaux et de la société civile.

Dans les zones fragiles, la mise en œuvre au travers d'ONG permet une réalisation plus rapide et flexible des activités par rapport à des interventions qui seraient directement menées avec l'État. Même si le lien avec les structures étatiques est essentiel dans les approches de construction de la résilience, dans les zones les plus fragiles, les ONG demeurent un moyen efficace de répondre à temps aux besoins des plus vulnérables en respectant la saisonnalité. Elles permettent, par exemple, d'assurer que les transferts monétaires soient effectivement distribués lors de la période de soudure.

Pas de recette unique pour l'organisation en consortia

Il existe divers modèles de consortium et de mise en place des consortia. La multiplicité des acteurs nécessite une bonne organisation. A titre d'exemple, le programme de construction de la résilience au Burkina Faso (FFU-RÉSILIENCE) compte près d'un million de bénéficiaires directs et couvre cinq régions administratives. Il regroupe 31 ONG organisées en 5 consortia qui œuvrent en étroite collaboration au travers d'une cellule de coordination inter-consortia. Chaque consortium semble avoir sa propre mécanique de fonctionnement et il paraît hasardeux de chercher à les harmoniser plus avant.

Encadré 4 - Bonne pratique : Adopter un protocole de gestion du consortium

Au sein du programme KEY au Mali, le consortium ARC (Amélioration de la résilience communautaire) a développé un protocole de gestion qui fixe les règles entre les différents membres qui le composent. Ce protocole est la base d'une coordination efficace. Les responsabilités des différents acteurs dans la mise en œuvre de l'action et la chaîne de communication sont clairement définies. Un comité technique constitué de conseillers techniques des différentes ONG partenaires se réunit régulièrement. Certaines ressources ont été mutualisées afin d'optimiser les coûts (expertise en nutrition, suivi-évaluation, réduction des risques et catastrophes, collecte de données).

Quelques bonnes pratiques semblent émerger pour assurer un bon fonctionnement. Une des clés de la réussite est d'éviter les « mariages forcés ». Les organisations doivent se regrouper selon des affinités et des intérêts réels, leurs domaines de compétence et leur connaissance de la zone d'intervention. Pour une gestion efficace, il est également nécessaire de respecter une cohérence géographique rigoureuse (1 zone = 1 consortium). La cohérence doit être respectée au niveau local, départemental et régional pour permettre une coordination avec les autorités décentralisées et les services déconcentrés. La dispersion des partenaires dans l'exemple du programme KEY au Mali nuit à l'efficacité de l'action. Par ailleurs, le consortium ne doit pas être l'affaire des seuls techniciens des organisations et l'implication au plus haut niveau des membres des organisations engagées est nécessaire.

Encadré 5 - Bonne pratique : Avoir un bureau local unique à tous les membres du consortium

Le programme de construction de la résilience au Burkina Faso (FFU-RÉSILIENCE) compte près d'un million de bénéficiaires directs et couvre cinq régions administratives. Il regroupe 31 ONG organisées en cinq consortia qui œuvrent en étroite collaboration au travers d'une cellule de coordination inter-consortia. Dans les zones d'intervention, les membres des consortia sont regroupés au sein d'un même bureau local. Cette disposition prise pour améliorer le rapport coût-efficacité de l'action présente d'autres avantages, notamment une meilleure coordination entre les acteurs et donc une plus grande cohérence dans l'action et le discours auprès des bénéficiaires et des autorités locales.

Des approches-programmes nécessitant une forte coordination entre les consortia

Au Mali, au Cameroun, au Burkina Faso et en Mauritanie, les projets ont été réunis dans une seule approche-programme. Afin d'avoir une action lisible et cohérente auprès des différentes parties prenantes, les projets menés par les différents consortia ont les mêmes objectifs, résultats et indicateurs clés grâce à l'adoption d'un narratif et d'un cadre logique commun. Cet effort d'harmonisation doit néanmoins laisser aux ONG l'espace pour exprimer leurs propres spécificités et proposer des innovations. Cette approche-programme présente beaucoup d'avantages par rapport à une multiplication de petits projets.

Toutefois, elle doit être initiée très tôt dans les premières phases de négociation avec les partenaires et être explicite dans les appels à propositions. Elle nécessite également des moyens, dans la phase de planification pour mettre en place des ateliers préparatoires où les différents partenaires sélectionnés vont pouvoir identifier de façon consensuelle les domaines à harmoniser et une structure ou un mode de coordination.

Lors de la mise en œuvre du programme, il est nécessaire de mobiliser des ressources dédiées à la coordination inter-consortia. Plusieurs formules ont été testées : prise en charge de la coordination par un des consortium, mise en commun de ressources par chacun des consortia pour recruter une cellule de coordination, et contractualisation de la coordination auprès d'un partenaire extérieur.

Encadré 6 – Bonne pratique : Assurer une bonne coordination inter-consortia

Afin d'assurer une bonne coordination entre consortia, il est recommandé de :

- Privilégier l'internalisation de la coordination inter-consortia : tous les partenaires doivent se sentir responsables de la création et du fonctionnement de la structure de coordination et en comprendre les bénéfices ;
- Déléguer à un consortium la gestion du budget de coordination (personnel et moyens de fonctionnement de la structure) ;
- Définir et faire valider les termes de références de la structure et du personnel de coordination par l'ensemble des membres du consortium ;
- Mobiliser les ressources humaines adéquates pour assurer le rôle de coordination avec d'excellentes capacités relationnelles, techniques, organisationnelles, ainsi que des capacités de facilitation, de communication et de plaidoyer.

Il convient enfin de souligner qu'une implication importante du personnel de la Délégation de l'UE est un facteur de réussite pour faciliter la coordination entre les acteurs des consortia et favoriser leur collaboration avec les services étatiques. L'organisation de réunion de coordination et de comités de pilotage facilite l'échange de bonnes pratiques et le plaidoyer auprès de l'État et des autres partenaires techniques et financiers.

2.3 Assurer l'engagement étatique, et l'alignement avec les politiques et programmes nationaux

Les programmes de renforcement de la résilience financés par l'UE s'inscrivent dans le cadre des stratégies nationales de construction de la résilience telles que les Priorités Résilience Pays et les différentes politiques sectorielles qui s'y rattachent. La plupart des cadres logiques des programmes sont calqués sur les quatre piliers de la feuille de route régionale AGIR (Graphique 2). Plusieurs ministères sectoriels ont été impliqués dans la planification et le suivi des actions dans les différents pays d'intervention. Toutefois, dans l'ensemble, le dialogue politique entre les États de la région et les bailleurs de fonds sur les questions de la vulnérabilité des populations et sur la construction de la résilience demeure peu structuré et insuffisant par rapport aux enjeux.

Encadré 7 - Bonne pratique : Contribuer à la stratégie de l'État en matière de prévention de la malnutrition

Le projet YELLITAARE, littéralement « développement porté par la communauté », s'attaque aux déterminants multidimensionnels et interconnectés de la malnutrition. Il contribue à la mise à échelle de la stratégie de l'État sénégalais pour la prévention multisectorielle de la malnutrition développée au travers de la Cellule de lutte contre la malnutrition. L'alignement avec la stratégie de l'État permet :

- une bonne appropriation du projet par les services techniques du niveau central au niveau local.
- le renforcement d'un dispositif national pérenne.

Nécessité de formaliser et clarifier les rôles et responsabilités pour un plus grand engagement des acteurs étatiques

Les expériences de gestion via les partenaires étatiques sur ce type de programme demeurent, à ce stade, peu concluantes. La lourdeur des procédures administratives et la difficulté à mobiliser de concert plusieurs ministères sectoriels sont autant de facteurs qui ralentissent significativement la mise en œuvre de l'action auprès des populations. Pourtant l'engagement des acteurs étatiques est indispensable pour construire des sociétés résilientes face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. L'implication doit être progressive et les attentes vis-à-vis de la contribution des acteurs étatiques à court et à long-terme clairement établies dans les plans de dialogue politique et de mise en œuvre des programmes.

Encadré 8 - Bonne pratique : Assurer l'alignement avec les politiques et stratégies nationales et l'engagement des acteurs étatiques

Plusieurs mesures sont recommandées pour encourager l'engagement des acteurs étatiques :

- Utilisation par les partenaires de mise en œuvre des structures de coordination multisectorielles nationales existantes et implication des ministères sectoriels concernés dans la planification, le suivi, l'évaluation et le rapportage de l'action, en clarifiant les rôles et responsabilités de chacun ;
- Formalisation du partenariat entre les ministères sectoriels et les partenaires (accords, conventions, Memorandum of Understanding), précisant quels volets de la politique sont appuyés par l'action, quelles seront les contributions de l'État et celles du programme ;
- Information régulière des acteurs étatiques par la structure de coordination de l'action sur l'état d'avancement du programme via des bulletins d'information concis (lettres trimestrielles ou cadres de concertation, par exemple).
- Réalisation de missions conjointes de suivi-évaluation avec les services étatiques à des périodes clés du programme ;
- Utilisation des indicateurs des politiques nationales pour le suivi du programme (à condition qu'ils soient régulièrement mesurés) afin de ne pas multiplier les indicateurs et de s'aligner autant que possible sur les standards nationaux ;
- Utilisation des plateformes nationales de coordinations existantes pour assurer le pilotage de la programmation au niveau national et éviter de créer de multiples comités de pilotage ad hoc aux programmes.

Dans plusieurs pays, le leadership gouvernemental est insuffisant pour permettre une mobilisation adéquate des ressources nationales (ressources humaines et budgets alloués) et le soutien à une dynamique sociétale vertueuse et soucieuse des plus vulnérables. En outre, les mécanismes de taxation décidés au niveau central, ou des logiques d'intéressement, peuvent aller à l'encontre de l'intérêt des populations les plus vulnérables et donc de l'équilibre des pays.

Il existe souvent dans les zones les plus fragilisées un contexte de défiance entre l'État et les citoyens, et il est dès lors nécessaire que les partenaires de mise en œuvre communiquent auprès des populations dans un esprit de renforcement de l'action de l'État et de sa crédibilité. Ceci peut passer, par exemple, par une communication sur les politiques nationales de gratuité des soins et de prévention de la malnutrition, en insistant sur le fait que le programme vient en appui à ces stratégies nationales. Certains partenaires sont dans cette logique, d'autres restent dans une logique de communication valorisant l'ONG ou le projet. Notons que dans certaines zones du nord du Mali, où des groupes armés s'attaquent à tous les symboles de l'État, la communication autour de l'action doit être judicieusement maîtrisée afin de ne pas exposer les communautés et les équipes d'intervention.

Les communes, maillon clé de la mise en œuvre et de la pérennisation des actions

L'ensemble des programmes multisectoriels de renforcement de la résilience financés par l'UE prévoit une collaboration forte avec les communes, ce qui les distingue des projets humanitaires (qui sont parfois dans une logique de substitution). Toutefois, comme le niveau de décentralisation varie selon les pays, l'appropriation par les structures et autorités locales est différente d'un contexte à l'autre. Au Cameroun, par exemple, où la décentralisation est bien avancée, l'appropriation locale est forte et permet une pérennisation de certaines actions au-delà des financements des projets. Cependant, dans la majorité des contextes, la décentralisation est peu effective. Si des maires sont nommés/élus, les compétences et les ressources ne sont pas toujours transférées du niveau central, limitant fortement la possibilité des communes d'assurer le développement local, même avec l'appui d'un partenaire extérieur. Notons que certaines zones du Nord du Mali, du Burkina Faso et du bassin du Lac Tchad, se vident ou se sont vidées des acteurs étatiques en raison de l'insécurité. Il y a sur ces zones une urgence à ne pas céder la place au vide institutionnel. Dans une certaine mesure, les programmes de renforcement de la résilience permettent de préserver une présence des acteurs étatiques et communaux. Ces actions sont donc essentielles pour freiner et enrayer le phénomène de démantèlement des services à la population entraîné par l'insécurité.

Le travail avec les communes (ou les cantons) nécessite de s'insérer dans leur processus de planification. Or, celui-ci est rarement synchronisé avec le calendrier des projets/programmes de l'UE. Les Plans de Développement Communaux (PDC) et les Plans de Développement Locaux (PDL) sont généralement révisés tous les cinq ans. Les partenaires s'adaptent, appuyant tantôt la définition des PDC, tantôt leur révision. Les PDC sont en général bien développés sur les volets économiques et infrastructures mais moins aboutis sur les aspects sociaux. Ceci pourrait être la conséquence d'une participation féminine limitée et d'une prise en compte insuffisante des aspects sociologiques dans ces processus. Les partenaires travaillent à partir de ces documents pour définir les composantes économiques et les travaux d'accès à l'eau potable, par exemple. Pour les actions sociales (y compris l'appui à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et aux transferts sociaux), un important travail d'accompagnement est nécessaire pour insérer ces composantes dans le processus de planification.

Encadré 9 - Bonne pratique : Mener des analyses endogènes de la vulnérabilité

Au Tchad, afin d'effectuer une analyse robuste des besoins, le consortium RESTE facilite des diagnostics locaux impliquant lors de focus groups des jeunes, des hommes et des femmes à travers des approches d'analyse de la vulnérabilité (*Vulnerability Risk Assessment et Climate Vulnerability and Capacity Analysis*). En identifiant elles-mêmes leurs besoins et les moyens de réponses, les communautés sont actrices dans la construction de leur résilience en amont de la programmation. Cette implication est une première étape qui doit ensuite être poursuivie sur l'ensemble de l'action dans une perspective de gestion durable des actions par les communautés elles-mêmes.

Les communes (et les cantons) ont également besoin d'un accompagnement en gestion budgétaire participative. Certains projets prévoient la mise en place de fonds, l'inscription des actions mises en œuvre dans les Plans d'Action Annuels, et la mobilisation de financements, notamment l'accès aux financements étatiques auxquels les communes ont normalement droit dans le cadre de la décentralisation.

Encadré 10 - Bonne pratique : Encourager une maîtrise d'ouvrage et une mobilisation de fonds par les communes

Au sein du programme PRESEC mis en œuvre au Cameroun, les actions inscrites dans les Plans de développement communaux constituent le socle des projets. Les communes en assurent la maîtrise d'ouvrage. Une convention de partenariat est signée entre le programme et la commune. Elle décrit notamment toutes les actions qui doivent être menées, ainsi que la mise à disposition du personnel communal pour le ciblage, la mise en œuvre, le contrôle des ouvrages et leur maintenance (avec la formation d'artisans réparateurs). L'appropriation par les communes se matérialise également sous forme de cofinancement à hauteur de 10 % des activités mises en œuvre. Des plateformes de coordination multisectorielles sont également mises en place au niveau communal pour coordonner les actions contribuant à la nutrition.

En parallèle, des actions doivent également être menées pour informer et sensibiliser la population sur la redevabilité. Il peut s'agir par exemple d'initier des mécanismes formalisés de plaintes ou des débats sur la gestion publique.

2.4 Créer les conditions pour que communautés et ménages soient acteurs de leur propre développement

Les zones d'intervention ont souvent reçu de l'aide humanitaire de manière répétée sur plusieurs années successives. Les habitudes d'intervention, généralement via des distributions gratuites où le bénéficiaire est un récipiendaire, se justifient dans les situations d'urgence. Elles peuvent toutefois avoir des effets délétères à moyen et long terme et créer des habitudes d'assistanat. Le renforcement de la résilience nécessite un équilibre délicat qui consiste à assurer la couverture des besoins les plus essentiels tout en insufflant une approche où chaque individu est moteur de son propre développement et de celui de la communauté. L'exercice est d'autant plus compliqué que ces contextes disposent de peu d'opportunités et de ressources. Pourtant les partenaires mettent en œuvre diverses stratégies pour faciliter cette implication et la prise de responsabilité. In fine, celles-ci sont généralement très appréciées par les communautés car elles les valorisent.

Les stratégies visant à faciliter une prise de responsabilité passent par le renforcement de l'organisation communautaire et de la société civile dont les réseaux sont en général peu développés. Concrètement, cela demande des formations et/ou l'organisation en comité de gestion (tels que les comités de gestion de l'eau, des ressources pastorales ou pour la prévention des conflits).

Encadré 11 - Bonne pratique : Faciliter l'installation d'agents prestataires de service au sein des communautés

Au Sénégal, le programme FFU Résilience, mis en œuvre par un consortium mené par ACTED, facilite l'installation d'agents prestataires de services dans les territoires enclavés qui ne bénéficient pas ou peu de l'appui des services déconcentrés et où l'accès aux intrants agricoles de qualité s'avère difficile. Ceux-ci sont choisis par des assemblées villageoises. Ils sont formés sur les intrants et les bonnes pratiques agricoles et appuyés pour l'achat et la revente d'intrants de qualité. L'activité génère un emploi/revenu au prestataire de services payé par l'utilisateur au sein de la communauté et offre de meilleures capacités de production agro-pastorale à la communauté. Les agents prestataires de services souhaitent à présent s'organiser en réseau pour consolider leur activité.

L'approche AVEC (Association Villageoise d'Épargne et de Crédit) est souvent utilisée dans les programmes résilience. Cette approche, qui a fait ses preuves dans plusieurs régions du monde, offre la possibilité d'initier de petites activités économiques choisies par le bénéficiaire après une phase d'apprentissage de la gestion budgétaire de base, la création de mini-plans d'investissement et l'épargne. Ces initiatives sont fructueuses lorsqu'elles sont faites dans un esprit d'entrepreneuriat et que les règles sont bien établies et scrupuleusement respectées. Elles ne doivent pas être assimilées à un don. Elles doivent aussi rester réalistes et tenir compte des capacités des bénéficiaires.

Encadré 12 - Bonne pratique : Améliorer l'alphabétisation des femmes

Le programme REVANCHE mis en œuvre au Tchad a proposé aux femmes des cycles d'alphabétisation (en arabe et en français selon les zones) à travers des activités de Cash for Learning. Ces actions ont eu beaucoup de succès et certains groupes de femmes se sont cotisés pour continuer à rémunérer l'enseignant(e) à la fin du projet et permettre à davantage de femmes d'en bénéficier. On constate que cette action, comme celle des Associations villageoises d'épargne et de crédit (AVEC), a un effet multiplicateur et favorise l'autonomisation économique et sociale. L'impact est amplifié lorsque AVEC et alphabétisation sont combinés.

En parallèle, des actions de renforcement de la gouvernance au niveau local doivent apporter le cadre pour favoriser les initiatives individuelles et collectives ainsi que leur succès. Le modèle d'intervention doit en cela rester ouvert pour laisser des dynamiques se créer au sein des communautés.



© CARE Tchad

2.5 Développer des opportunités économiques variées et durables

La construction de la résilience passe par une amélioration des conditions économiques des ménages et des territoires. L'augmentation et la diversification des revenus, des biens productifs et des compétences sont en effet essentielles pour réduire la vulnérabilité. C'est pourquoi tous les programmes de renforcement de la résilience financés par l'UE proposent un volet de promotion économique. Celui-ci cible en priorité des ménages pauvres ou très pauvres (sans-terre, agro-pasteurs avec de faibles capacités productives, etc.), les jeunes désœuvrés ainsi que les femmes en vue d'améliorer leur autonomisation. Certaines actions de promotion économique peuvent également viser l'ensemble de la communauté et favoriser la création de dynamiques productives vertueuses qui occupent les forces vives au sein des territoires. Dans ces contextes fragiles, dont les moyens d'existence restent très dépendants de ressources naturelles érodées, les activités économiques portent une attention particulière à une gestion environnementale durable.

Encadré 13 - Bonne pratique : Faciliter l'acquisition de documents civils

Selon une étude réalisée en 2018 par le consortium ARC qui met en œuvre le programme KEY au Mal, 79 % des adultes femmes n'ont pas d'acte de naissance contre 67 % des adultes hommes. Ceci est souvent dû à une méconnaissance de l'utilité des services de documents d'état civil. L'absence d'acte de naissance peut priver de l'accès aux services, et n'offre pas la possibilité d'avoir d'autres documents civils. Les bénéficiaires du consortium ARC reçoivent une sensibilisation et des conseils sur les procédures d'acquisition des documents civils. Un appui aux autorités étatiques, en vue de faciliter l'acquisition des documents d'état civil est également proposé.

Offrir un tremplin économique aux plus vulnérables

Les actions de développement se sont longtemps concentrées sur des ménages ou individus disposant de capacités productives déjà relativement solides. Cette approche du développement a exclu une partie de la population demeurant à la limite de la survie. La combinaison d'activités sociales et économiques telles que décrite dans le modèle de progression (Encadré 2) offre à présent aux plus pauvres la possibilité de s'engager dans des activités économiques diverses.

L'agriculture et l'agropastoralisme offrent des opportunités qui demeurent insuffisamment exploitées pour nourrir les populations et générer des revenus (par exemple, via des pratiques respectueuses de l'environnement et favorisant les circuits de production et de consommation locaux). Toutefois, il est illusoire de penser maintenir l'ensemble des populations rurales sur ces activités. La pression démographique et la raréfaction des ressources naturelles impliquent une transition économique vers d'autres types d'activités (petits commerces, activités artisanales, etc.).

La mise en place des Associations Villageoises d'Épargne et Crédit (AVEC) où les communautés sont amenées à choisir des projets économiques selon leurs affinités et compétences permet de diversifier les revenus y compris à travers des activités non agricoles, souvent moins vulnérables aux chocs climatiques. Toutefois, dans certains projets, la concentration des activités sur une courte période est peu réaliste car supérieure à la capacité d'absorption des bénéficiaires. Le processus de progression prend du temps et reste sans garanti de réussite. Tous les ménages vulnérables ne deviendront pas des entrepreneurs et certains resteront dépendants des transferts sociaux, comme dans l'ensemble des sociétés.

Diversifier l'emploi et renforcer les compétences

Au-delà du capital financier de départ, les populations ont aussi besoin d'être informées sur les opportunités économiques. Le niveau de formation professionnelle est très bas dans la région. Il y a un enjeu à développer les formations professionnelles sur l'ensemble des territoires. Au Burkina Faso, les actions du FFU Résilience sont mises en œuvre dans les mêmes zones que celles du FFU Emploi. Des liens sont en train d'être créés entre les deux programmes afin que les ménages plus pauvres bénéficient de programmes nationaux d'appui à l'emploi.

Encadré 14 - Bonne pratique : Développer et structurer l'offre de formation pour les plus vulnérables

En Mauritanie, le programme SAFIRE propose d'augmenter les opportunités de formation s'adressant aux plus vulnérables. Les formations professionnalisantes (par exemple, dans les activités de construction et les emplois verts) sont privilégiées, notamment les formations diplômantes de courte durée dispensées par des organismes existants ainsi que les formations qualifiantes (dans les professions du bâtiment et des travaux publics par exemple). Il vise ainsi à appuyer des formations adaptées aux territoires dans les communautés avec l'appui du Centre National de Formation Professionnelle. Celles-ci sont adaptées aux contraintes des bénéficiaires, avec notamment une prise en compte des tâches domestiques des femmes, et une mise à disposition temporaire des apprentis en formation pour pouvoir prendre part aux travaux agro-sylvo-pastoraux au cours de la saison.

Créer et gérer des actifs productifs communautaires

Plusieurs programmes de renforcement de la résilience comprennent des activités à Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO). Elles présentent le double avantage de contribuer à la couverture des besoins de base des ménages (grâce à la rémunération) tout en améliorant les infrastructures et équipements de production sur le territoire (aménagement de périmètres irrigués, de périmètres maraîchers, d'infrastructures permettant le stockage et la commercialisation des produits locaux, aménagements pastoraux, etc.). Ces actions nécessitent de bien fixer les règles d'utilisation des actifs dans une optique de cohésion sociale. Dans certains cas, les activités HIMO sont combinées avec les activités d'épargne et crédit (AVEC). Les bénéficiaires sont alors encouragés à épargner une partie de la rémunération de leur travail pour initier des activités économiques choisies.

Encadré 15 - Bonne pratique : Établir des règles consensuelles pour l'utilisation d'actifs productifs, de l'espace foncier et pastoral

Au sein du programme PRO-ACT mis en œuvre par le PAM et la FAO au Mali, des chartres pastorales et des conventions d'assignations foncières ont été développées pour sécuriser les sites ayant bénéficié de la création d'actifs productifs visant à améliorer la production agricole et pastorale. Celles-ci sont définies avec les communautés. Elles permettent de s'accorder sur des règles consensuelles, en vue d'atténuer les conflits, dans la mesure où ces règles sont acceptées et partagées par tous.

Développer les systèmes alimentaires contribuant à la bonne nutrition des populations et à un développement local durable

Plusieurs programmes, notamment au Cameroun, au Tchad et en Mauritanie favorisent le développement de chaînes de valeur. Les projets comprennent en amont l'étude de filières porteuses. Des actions pour l'organisation des producteurs, le soutien à des unités de transformation et à la commercialisation sont mises en place. Toutefois, la durée des programmes est à ce jour trop limitée pour pérenniser les acquis.

Ces approches se heurtent également à un climat peu propice aux initiatives économiques locales (manque d'infrastructures, manque d'accès aux financements, faiblesse de la demande locale, tracasserie administrative et insécurité). Dans beaucoup de pays, l'environnement des affaires ne permet pas aux organisations paysannes d'investir. Plus largement, les politiques publiques soutiennent insuffisamment le développement de systèmes alimentaires s'appuyant sur les territoires agropastoraux malgré leur potentiel pour améliorer la nutrition des populations. Pour avoir des effets durables, les initiatives d'appui économiques auprès des populations vulnérables doivent être accompagnées par des actions économiques structurantes des territoires ambitieuses appuyées par les politiques nationales. Si les activités d'appui économique sont très appréciées par les bénéficiaires, dans les contextes très isolés et fragilisés où la densité de population et les activités économiques sont faibles, les débouchés commerciaux nécessitent d'être développés en parallèle. Ceci constitue un défi majeur.

Encadré 16 - Bonne pratique : Développer des chaînes de valeur favorables à la nutrition et au développement territorial

Au Mali, l'Initiative de Renforcement de la Résilience par l'Irrigation et la Gestion Appropriée des Ressources (IRRIGAR) propose un modèle de développement du territoire au profit des populations locales et une alternative à un modèle agricole traditionnel peu résilient. Il est basé sur le développement de chaînes de valeur porteuses pour la réduction de la pauvreté, une alimentation équilibrée et la nutrition (maraîchage et pisciculture, par exemple). Il valorise la production et la consommation au niveau local. Afin d'optimiser l'impact nutritionnel, il intègre également des composantes complémentaires relatives à l'eau, l'hygiène, l'assainissement, la santé et la nutrition, et place la question du genre au centre de l'action.

2.6 Renforcer la cohésion sociale, atténuer et gérer les conflits

Le délitement du tissu socio-économique, le manque d'opportunités économiques nouvelles et la raréfaction des ressources naturelles créent des tensions et des conflits dans de nombreuses zones de la région. Les conflits et les difficultés économiques génèrent des déplacements de populations qui à leur tour, génèrent d'autres conflits et exacerbent les difficultés socio-économiques préexistantes. Le renforcement de la cohésion sociale est un enjeu majeur de la résilience comme facteur de stabilité.

Encadré 17 - Bonne pratique : Mettre en place une structure de médiation impliquant les chefs coutumiers

Au Tchad, le programme/consortium RESTE appuie 120 comités de prévention et de gestion des conflits principalement autour de la gestion des ressources naturelles et de la cohabitation entre agriculteurs et éleveurs. La résolution des conflits étant la responsabilité des chefs coutumiers, leur implication est essentielle. Le projet a développé une collaboration avec le Ministère de l'Administration du territoire. Ce dernier dispose d'experts sur la gestion de conflits et sur le rôle des chefs coutumiers. L'implication de ces experts a permis de faire adopter les dispositifs de gestion de conflits par les chefs coutumiers en les responsabilisant. Le modèle élaboré avec les services de l'État doit permettre la mise en place d'une structure de médiation d'ampleur nationale.

Selon les contextes, les enjeux de cohésion sociale varient : micro-épisodes de conflits entre éleveurs et agriculteurs, fortes inégalités liées à des traditions ethniques ou forte concentration de populations déplacées qui entrent en concurrence avec les populations hôtes. Dans tous les cas, si la cohésion sociale peut faire l'objet d'actions spécifiques, elle doit être un objectif sous-jacent du programme. De l'identification des besoins au ciblage, l'approche de mise en œuvre se doit d'être participative, inclusive, bien comprise par tous, juste et perçue comme telle.

Plusieurs programmes mettent en place des comités de gestion de conflits. Ceux-ci sont composés d'hommes, de femmes et de jeunes. Ils disposent de formation sur la résolution de conflits, doivent assurer le suivi de la situation (collecte, traitement et analyse de l'information) et proposer des actions endogènes pour apaiser les tensions et régler les conflits existants.

Encadré 18 – Bonne pratique : Implication équivalente pour les déplacés et les populations hôtes dans l'action locale et culturelle

Au sein du programme DIZA au Tchad, CARITAS cible à parts égales des populations déplacées (réfugiés et retournés) et des populations hôtes avec un paquet d'activités multisectoriel favorisant le retour à l'activité économique. La sélection des bénéficiaires s'effectue sur des critères de vulnérabilité et non sur le statut. Les populations déplacées sont invitées, autant que les population hôtes, à s'impliquer sur l'ensemble des actions de gestion au niveau local : révision des Plans de développement locaux, Comités de Gestion de l'eau, cases communautaires, etc. Des échanges culturels au travers de la danse, de la musique, et d'autres expressions artistiques sont prévus afin que tous puissent vivre ensemble dans un contexte apaisé. L'art est un médium pour transmettre des valeurs de non-violence, de paix et sensibiliser les populations aux problèmes sociaux et culturels. Un fonds jeunesse est d'ailleurs prévu pour favoriser les initiatives locales des jeunes dans ce sens.

Les difficultés économiques étant souvent à l'origine des conflits, les transferts monétaires peuvent jouer un rôle dans leur résolution. Le cash-contre-travail est notamment un outil pouvant permettre d'apaiser les tensions. Lors de cette revue, il a été mentionné par ECHO comme un instrument permettant d'appuyer une opérationnalisation du nexus humanitaire-développement. En cas de chocs, ces mécanismes permettent en effet d'éviter les déplacements et de répondre aux besoins les plus importants. Ils sont essentiels pour abaisser les tensions.

2.7 Accéder aux populations et fournir les services malgré une insécurité grandissante grâce à un ancrage local et une forte agilité dans la mise en œuvre

Les projets étant souvent localisés dans des zones fragilisées, les partenaires de mise en œuvre doivent faire face à d'importants défis sécuritaires, comme dans le nord du Mali, le Bassin du Lac Tchad et au Burkina Faso où l'insécurité s'étend de plus en plus. L'expertise des partenaires et la pertinence des actions proposées sont des facteurs clés pour accéder aux populations y compris dans des zones particulièrement difficiles.

Ces défis sont plus ou moins bien gérés selon les capacités et l'expérience du partenaire dans le domaine. Ils causent des retards de mise en œuvre, et des difficultés en particulier pour certaines activités saisonnières (comme, par exemple, les transferts sociaux pendant la période de soudure, ou l'appui aux activités agro-pastorales). Ils engendrent également des coûts opérationnels plus importants (personnel dédié à l'analyse sécuritaire, location de véhicules, déplacement en convoi, etc.). Les mesures prises par les autorités, telles que les interdictions temporaires de circuler en moto, peuvent aussi restreindre les activités de mobilisation communautaire pourtant essentielles dans ce type d'action.

La stratégie d'acceptation est le principal moyen de gestion de l'insécurité par les partenaires. Elle consiste à bien s'ancrer au sein des populations bénéficiaires. L'ancrage auprès des communes et surtout des communautés est clé dans cette approche. Elle ne protège toutefois pas contre la criminalité (vols, braquage de véhicules) qui reste élevée.

Encadré 19 - Bonne pratique : Faciliter une bonne acceptation dans la zone

Afin d'assurer une bonne acceptation des partenaires de mise en œuvre dans les zones d'intervention, il est recommandé de :

- Établir des partenariats avec des ONG locales bien implantées dans la zone d'intervention ;
- Travailler avec des animateurs qui proviennent et habitent dans les zones d'intervention (ce qui favorise une continuité des actions même en cas de fermeture du bureau local) ;
- S'appuyer sur les leaders d'opinion en prenant soin de ne pas prendre parti et en montrant son indépendance vis-à-vis des clans ;
- Communiquer efficacement et clairement sur l'action et démontrer qu'elle est juste et rationnelle (critères de sélection des bénéficiaires et des activités choisis avec les communautés, discussion/débats sur les enjeux de l'action avec les communautés, etc.).

Dans les contextes les plus difficiles, la stratégie d'acceptation est combinée à une gestion adaptative, où le partenaire bien informé des incidents sécuritaires dose sa présence et ses activités en fonction des risques et des opportunités d'accéder à la population ou des risques qu'il pourrait faire prendre à cette dernière.

L'adaptation concerne également les moyens de circuler (location de véhicules, voyage en avion d'une région à une autre pour limiter les déplacements en voiture). Dans certains cas, les réunions ou formations sont délocalisées pour ne pas exposer les participants. Notons que la gestion des transferts monétaires nécessite également une attention toute particulière et souvent l'utilisation d'intermédiaires locaux (tels que sociétés de microfinance, de téléphonie mobile, ou marchands locaux) habitués à gérer des transferts d'argent. Les actions relatives à la planification familiale sont, dans certaines localités, visées par les groupes armés et doivent être menées avec discrétion et une grande sensibilité au contexte religieux et culturel.

Encadré 20 - Bonne pratique : Assurer un bon suivi sécuritaire

Afin d'assurer un bon suivi sécuritaire, il est recommandé de :

- Avoir l'expertise dédiée à la gestion sécuritaire qui assure un suivi régulier de la situation sur le terrain ;
- Mettre en place des outils permettant de recenser les incidents sécuritaires ;
- Faire le point régulièrement sur l'accès aux zones d'intervention en fonction du type d'activités (certaines activités telles les distributions d'argent ou le planning familial sont plus sensibles) ;
- Bien informer les parties prenantes sur les défis afin d'identifier des solutions.

Dans tous les cas les stratégies d'adaptation doivent veiller à ne pas favoriser l'instauration de démarches opportunistes qui pourraient perpétuer l'insécurité. Ceci est particulièrement difficile à évaluer et il n'est pas toujours possible de les contourner.

2.8 Anticiper les chocs et renforcer la flexibilité pour répondre et s'adapter aux changements de contexte

Les zones d'intervention sont touchées par des chocs climatiques, économiques et sécuritaires récurrents. Ces chocs sont d'ailleurs une cause majeure de l'érosion de la résilience des populations. Les projets devraient être capables de faire face à des changements inopinés de la situation et de répondre à d'éventuels besoins humanitaires émergents. Dans la pratique, on constate toutefois que leur capacité d'adaptation aux chocs est pour l'instant limitée. Les partenaires utilisent très peu les possibilités contractuelles existantes (telles que les crisis modifiers) pour adapter les interventions par simple échange de lettres avec la DUE.

La principale raison est qu'il est compliqué de modifier des activités planifiées sur lesquelles les partenaires se sont engagés auprès des communautés. Par contre, ces programmes permettent une forte présence de partenaires ayant les capacités de mener une veille pour déclencher et ensuite mettre en œuvre des projets humanitaires en plus de l'action en cours. En pratique, cela signifie souvent que certains villages bénéficient d'actions de renforcement de la résilience tandis que d'autres ont occasionnellement des actions d'urgence, avec parfois des modalités différentes. Il apparaît ainsi impératif qu'il y ait au sein des programmes de renforcement de la résilience de véritables modalités d'adaptation face aux crises (utilisation de crisis modifiers) avec la possibilité d'accéder à des fonds de contingence lorsque les besoins dépassent les capacités à y faire face. Ceci n'est actuellement pas le cas pour tous les programmes.

Par ailleurs, à travers les actions de gouvernance locale, la plupart des programmes intègre une dimension de préparation et de réponse à l'urgence au sein des actions communales et communautaires. Ceci passe, par exemple, par le renforcement des systèmes d'alerte précoce, l'information des communautés pour faire face aux risques climatiques ou encore l'amélioration des capacités des communes à gérer de petites crises.

Encadré 21 - Bonne pratique : Informer les populations sur les risques climatiques pour anticiper leurs effets

Au Tchad, le programme RESTE collabore avec la Direction de la Météorologie Nationale pour organiser des Participatory Scenario Planning. Ensemble, ils organisent des ateliers avec les communautés, les autorités locales et les services de la météo afin de faciliter l'accès aux informations météorologiques et aux possibilités d'adaptation aux chocs aux communautés les plus vulnérables. Les prévisions saisonnières sont également diffusées via les radios locales. L'objectif des ateliers est de renforcer les capacités des agriculteurs et des éleveurs à travers le partage et l'analyse des prévisions saisonnières pour la planification et la mise en œuvre des activités d'adaptation. Des réflexions sont en cours pour l'établissement de mécanismes locaux durables de transmission des informations scientifiques aux producteurs, ainsi que pour l'installation d'équipements météorologiques.

Compte tenu de l'extrême volatilité des contextes d'intervention, il faut garder à l'esprit que le maintien d'une capacité humanitaire dans ces zones reste indispensable. La coordination entre les programmes de renforcement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité (tels que les programmes nationaux de transferts sociaux) et les acteurs d'urgence est à consolider. De manière concomitante, il est nécessaire de développer des mécanismes d'adaptation aux crises dans le cadre des réponses structurelles (en travaillant par exemple à rendre la protection sociale réactive aux chocs).

Encadré 22 - Bonne pratique : Fonds de contingence communaux

Dans l'est du Burkina Faso, Action contre la Faim appuie les communes pour qu'elles mettent en place des services aux populations et notamment une capacité de réponse à de « petites » urgences. En effet, lorsque l'impact d'un choc est relativement limité (touchant moins de 500 personnes), les communes sont en mesure d'apporter une réponse et ceci, à moindre coût par rapport à une assistance humanitaire classique. Certaines communes constituent d'ailleurs des stocks mais ceux-ci sont difficiles à gérer (notamment les stocks de vivres qui sont périssables). Le projet les appuie à mettre en place et à gérer des fonds de contingence (formation à la préparation et à la réponse d'urgence, à la comptabilité et aux mécanismes de redevabilité vis-à-vis des citoyens). Au départ, ces fonds sont financés à 75 % par le projet et 25 % par les communes. Ces dernières doivent ensuite augmenter chaque année leurs contributions. Grâce à ces fonds de contingence, des réponses d'urgence ont déjà été mises en place par les communes (par exemple, pour venir en aide à des populations déplacées et discriminées à la suite de conflits locaux).

2.9 Mesurer l'impact et capitaliser sur les bonnes pratiques

Un investissement dans la mise en place de système de suivi-évaluation cohérent dont l'efficacité reste à renforcer

L'ampleur des programmes et la multiplicité des acteurs impliqués ont nécessité la mise en œuvre de systèmes de suivi-évaluation harmonisés. Des cadres logiques communs avec des indicateurs de base communs ont été développés par consortium ou par groupe inter-consortia. Un effort a également été réalisé pour avoir des indicateurs communs aux différents programmes de renforcement de la résilience des pays de la région (notamment ceux du FFU). Des experts en suivi-évaluation ont été recrutés avec des ressources mutualisées par les partenaires afin de développer des méthodologies et des outils communs de suivi-évaluation. Malgré ces efforts, dans la pratique, la compilation des données entre les différents programmes, ainsi que la mesure des effets et des résultats des interventions demeurent un défi. Au-delà du choix des indicateurs, ce sont les méthodologies de collecte et d'analyse qui doivent être harmonisées sur l'ensemble des programmes. Il reste par ailleurs difficile de mesurer la progression des bénéficiaires et la construction de la résilience dans son ensemble. Le suivi-évaluation doit être en mesure d'apporter des éléments pour institutionnaliser les actions et les mettre en œuvre à grande échelle.

Encadré 23 - Bonne pratique : Adopter un système performant de suivi, évaluation, apprentissage et redevabilité

Au sein du programme RESTE du Tchad, le système SEAR (Suivi, évaluation, apprentissage et redevabilité) a été développé afin de prendre en compte la complexité et la volatilité du contexte. Il permet d'adapter les stratégies d'intervention, d'assurer que l'action reste pertinente, et d'en maximiser l'efficacité et l'impact malgré les changements. Il a été défini au cours d'un atelier participatif qui a regroupé tous les membres du consortium et les partenaires de mise en œuvre. Son succès se base sur :

- la forte participation des équipes de mise en œuvre des activités dans les activités de suivi-évaluation ;
- l'implication des autorités locales dans la mobilisation de la population pour recevoir les enquêteurs pendant la récolte de données ;
- la collecte de données trimestrielles pour les indicateurs des activités et des données semestrielles pour les indicateurs des effets permettant un suivi continu de l'action ;
- l'interprétation conjointe des résultats et l'identification participative des recommandations avec l'ensemble des parties prenantes.

L'opérationnalisation de systèmes de suivi-évaluation efficaces reste un défi dans les zones d'intervention. L'utilisation du système de suivi-évaluation pour adapter le programme lorsque cela est nécessaire, en temps réel, reste insuffisante pour beaucoup de partenaires. La mesure d'impact par les ONG de mise en œuvre est souvent peu réaliste. Les ONG partenaires ont rarement les capacités statistiques de collecter l'information de manière rigoureuse scientifiquement et leurs ressources sont concentrées sur la mise en œuvre opérationnelle. Afin d'obtenir des données robustes, sur deux programmes, au Mali et au Burkina Faso, l'UE a investi dans un partenariat avec des instituts de recherche. Ces actions de recherche évaluative ont également fait face à des défis opérationnels avec notamment une signature tardive des contrats de recherche, et des contraintes opérationnelles liées au protocole de recherche retardant l'action auprès des bénéficiaires. Les données de l'enquête de base ont été récoltées après le démarrage des activités, diminuant la pertinence de l'étude. Le partenariat avec les instituts de recherche reste toutefois pertinent (qualité des données produites, vision extérieure et complémentaire à celle des partenaires de mise en œuvre, mise en perspective par rapport aux enjeux nationaux) et nécessiterait d'être développé sur la durée et de manière à mieux intégrer ces actions de recherche aux contraintes opérationnelles.

Encadré 24 - Bonne pratique : Recherche évaluative pour la mesure des résultats

Deux recherches évaluatives ont été mises en place au Mali (au sein du programme KEY) et au Burkina Faso. Menées par des instituts de recherche (IRD et IPA), elles ont pour objectif d'évaluer plusieurs ensembles d'interventions multisectorielles et de déterminer leurs effets sur la nutrition, la sécurité alimentaire et la résilience des jeunes enfants et des ménages bénéficiaires. Les chemins d'impact et les synergies entre les différentes activités du paquet et leur valeur ajoutée dans un contexte donné sont également étudiés. Ces études portent aussi sur les retombées potentielles pour les bénéficiaires indirects de la communauté, de même que sur la durabilité des retombées. Il est également attendu que les recherches puissent déterminer le rapport coût-efficacité de différents ensembles d'interventions afin d'informer la faisabilité d'une mise en œuvre à plus grande échelle par le biais de programmes nationaux gérés par les États.

La capitalisation et l'échange d'expérience facilités par la dynamique par consortium

L'organisation par consortia et inter-consortia facilite l'échange d'expérience entre les nombreuses organisations impliquées dans la mise en œuvre, avec les différentes parties prenantes et les partenaires extérieurs (notamment grâce aux ressources humaines dédiées à leur coordination). Le travail de communication sur les leçons apprises en direction des acteurs étatiques et des partenaires extérieurs varient beaucoup selon les pays. Bien développée au Burkina Faso, elle est plus timide au Cameroun.

Alors que la majorité des programmes approche de la fin de leur période de mise en œuvre, plusieurs ateliers de capitalisation sur les bonnes pratiques sont prévus. Cette capitalisation des bonnes pratiques nécessite toutefois d'être davantage structurée afin de bénéficier à l'ensemble des parties prenantes de la région. Elle devrait assurer plus d'échanges entre les différents pays et avec les partenaires étatiques, ainsi qu'une comparaison des différentes approches utilisées à travers la région.

2.10 Renforcer les dynamiques résilience nationales : communiquer et se coordonner avec les autres acteurs

L'initiative AGIR et le développement de Priorités Résilience Pays (PRP) ont permis d'attirer l'attention sur les besoins chroniques et sévères des populations vulnérables du Sahel et d'augmenter les investissements en faveur de ces populations. Divers programmes de renforcement de la résilience sont actuellement financés par les bailleurs de fonds – UE et agences de coopération des États Membres, Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), Banque africaine de développement, Union africaine, Banque mondiale, etc. Ceux-ci complètent les politiques sociales nationales qui se mettent en place, avec notamment l'adoption de la gratuité des soins de santé pour les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes et allaitantes, l'orientation vers des systèmes de couverture maladie universelle, et le développement de registres sociaux uniques et de systèmes de protection sociale dans la majorité des pays du Sahel.

Toutefois, ces avancées sont à présent freinées par les défis sécuritaires et migratoires, deux sujets qui captent l'attention et les ressources des gouvernements de la région et de leurs partenaires financiers au détriment des actions de renforcement de la résilience des populations. Pourtant, ces trois défis sont étroitement liés. L'érosion de la résilience entraîne migration et conflits. Préserver les ressources financières pour consolider les progrès sociaux qui ont été initiés dans la région reste essentiel. Ceux-ci ont un fort potentiel pour assurer le développement économique et humain (en contribuant à réduire la mortalité maternelle et infanto-juvénile, la malnutrition et la pauvreté extrême) et limiter l'instabilité de la région.

Encadré 25 – Bonne pratique : Développer des outils pour améliorer la coordination de la réponse aux crises alimentaires

Lors de la crise alimentaire de 2018, la cellule de coordination inter-consortia du FFU RÉSILIENCE au Burkina Faso a réalisé une analyse précise des interventions du programme, ainsi que celles des autres acteurs sur les régions concernées (y compris, le programme d'appui aux filets sociaux de la Banque mondiale, par exemple). Ce travail a permis d'assurer une couverture optimale des besoins alimentaires malgré les faibles moyens disponibles. Réalisés en coordination avec le Plan national de réponse (du Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire), les outils développés pour l'analyse peuvent à présent servir de référence pour améliorer la gouvernance de la sécurité alimentaire sur l'ensemble du territoire Burkinabé.

Les programmes de renforcement de la résilience de l'UE comprennent d'importants volets de capitalisation et de communication pour tirer des enseignements de ces expériences et les partager.

Après plusieurs mois de mise en œuvre, ces dimensions doivent être renforcées pour stimuler le débat national sur la réponse aux populations les plus fragilisées et aux territoires oubliés.

Les dynamiques inter-consortia et leur système de coordination permettent de renforcer des initiatives nationales.

Au Mali et au Burkina Faso, une collaboration est engagée avec les cellules nationales en charge de la création des registres sociaux uniques afin de contribuer à leur élaboration. À terme, ces systèmes doivent permettre aux plus vulnérables de recevoir une assistance sociale au travers des systèmes nationaux de protection sociale qui sont en développement dans tous les pays de la région avec l'appui de la Banque mondiale notamment. Au Burkina Faso, le programme de construction de la résilience collabore étroitement avec le système de réponse aux crises alimentaires en assistant le Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire dans son rôle dans la coordination de la réponse d'urgence.

Les appuis budgétaires de l'UE soutiennent également ces dynamiques. Ils visent notamment à appuyer les États de la région à assurer les services les plus essentiels à la population. Ils visent également à apporter des réformes structurantes permettant d'apporter une réponse institutionnelle et donc pérenne aux problèmes structurels des plus vulnérables (réformes des systèmes de réponse aux crises, appui aux systèmes de santé, appui à l'organisation agricole, à la mise en place des systèmes de protection sociale, etc.). Il existe donc une complémentarité entre les réformes étatiques soutenues par des appuis budgétaires de l'UE et les programmes de renforcement de la résilience qui facilitent l'accès aux services aux populations les plus marginalisées et renforce l'offre qui leur est proposée. Cette complémentarité est toutefois freinée par la lenteur de la mise en œuvre de la décentralisation.

En parallèle, les programmes régionaux concernant la gouvernance de la résilience doivent continuer à approfondir leur ancrage au niveau national afin de concourir à la dynamique du renforcement de la résilience que ce soit au niveau de la prévention des crises alimentaires ou de la prévention des conflits liés à la gestion de ressources naturelles et agro-pastorales. Au vu de l'ampleur des défis, une coalition plus forte et plus stratégique entre les États de la région et leurs partenaires techniques et financiers est nécessaire pour renforcer durablement la résilience et contrecarrer la fragilisation de la région.

3. Recommandations

3.1 Orientations stratégiques essentielles

Assurer la continuité des programmes

Assurer une continuité des actions en cours est essentiel afin de consolider les acquis et l'appropriation au niveau local. Classiquement, une première année est nécessaire pour la préparation de l'action, le ciblage participatif et inclusif, et l'implication des autorités locales et nationales. Quatre à cinq années sont ensuite nécessaires pour réellement renforcer la résilience des ménages, communautés et territoires cibles et être en capacité de mesurer ce changement. La durée optimale des programmes est ainsi estimée à 5 ans ou à deux cycles de trois ans séparés par une revue pour ajustement. Il est aussi important d'assurer l'intégration de ces programmes avec les autres interventions de l'UE.

Encourager un leadership national plus fort sur le renforcement de la résilience

L'action doit s'inscrire dans une dynamique de renforcement de la crédibilité de l'État auprès des populations et de reprise progressive des services par l'État. Si les ONG ont aujourd'hui un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des activités sur le terrain, il est essentiel d'établir avec les autorités locales et nationales des feuilles de route détaillant les étapes vers l'institutionnalisation des actions de renforcement de la résilience des populations vulnérables. Le pilotage des actions doit ainsi s'inscrire dans les cadres de coordination existants et viser à les renforcer. Un réel élan politique doit s'instaurer pour prendre en compte les besoins des plus vulnérables de manière transversale. Le dialogue politique avec le gouvernement doit porter une attention particulière sur le comportement et l'investissement désintéressés des acteurs gouvernementaux au niveau local.

Appuyer le renforcement du processus de décentralisation

La bonne gouvernance locale est une condition préalable à un renforcement durable de la résilience. Celle-ci est malheureusement difficile dans les contextes où la décentralisation n'est pas effective. Le processus de décentralisation (transfert de compétences, gestion effective et proactive du développement local, etc.) nécessite d'être accéléré. L'appui budgétaire de l'UE est un bon outil, actuellement sous-exploité, pour appuyer les efforts de décentralisation. Il est également nécessaire de renforcer les mécanismes de redevabilité vis-à-vis de la population et de favoriser une demande politique qui réponde aux besoins des vulnérables.

3.2 Pilotage des programmes

Simplifier le mode opératoire par consortia

Il apparaît opportun de faire réaliser par les ONG une revue prospective des fonctionnements par consortia et inter-consortia afin d'optimiser et de simplifier ce mode opératoire selon des règles qui conviennent au fonctionnement des ONG. Les modalités contractuelles de l'UE doivent également viser la simplification (rapidité de la contractualisation avec les partenaires, simplification des procédures de négociation et d'approbation avec les États partenaires, application du modèle fast track du FFU, etc.). Il faut également s'assurer qu'au niveau local les partenaires d'un même consortium partagent la même base opérationnelle afin d'améliorer le coût-efficacité de l'action, la cohérence de l'action et du discours auprès des bénéficiaires et des parties prenantes. Il convient enfin de mutualiser certaines compétences, telles que les compétences de plaidoyer, de communication, de suivi-évaluation et de capitalisation.

Assurer une bonne dynamique entre les parties prenantes

Au niveau national, les programmes doivent disposer de ressources adéquates pour la coordination, la capitalisation et le dialogue avec les parties prenantes. Ces ressources doivent être endogènes aux consortia pour une réelle appropriation. Les DUE doivent également continuer à appuyer ce travail de coordination, auprès de la partie gouvernementale notamment.

Œuvrer en synergie avec d'autres actions de développement

Des synergies doivent être développées avec d'autres actions de développement visant à renforcer l'environnement économique (appui structurant aux chaînes de valeur, à la formation professionnelle qualifiante, à l'emploi) et l'accès aux services de base (appui au système de santé primaire, développement de programmes de transferts sociaux productifs, programmes à visée nutritionnelle institutionnalisés à l'échelle nationale, etc.). Au sein des programmes, il reste primordial d'assurer la cohérence entre chaque composante de l'action afin que cette dernière contribue à la résilience des individus, des ménages et des territoires.

Protéger les équipes de terrain et préserver l'accès aux populations

Dans les contextes les plus fragilisés où l'insécurité est grandissante, la communication et la visibilité des actions de renforcement de la résilience doivent être clairement dissociées des actions sécuritaires afin de ne pas mettre en danger les équipes opérationnelles et les populations bénéficiaires. Les équipes doivent également avoir accès à une information et analyse fine de la sécurité pour pouvoir adapter leurs actions.

3.3 Conception des programmes

Assurer un bon compromis entre couverture de l'action et concentration géographique permettant la multisectorialité

Il est nécessaire de concentrer l'action pour s'inscrire dans une véritable logique de progression des bénéficiaires en leur proposant un paquet cohérent et complémentaire d'activités multisectoriel de manière effective. Cela nécessite d'éviter la dispersion géographique. Dans le même temps, une plus grande attention sur le coût-efficacité des paquets d'intervention et de leur mise en œuvre est nécessaire afin de proposer des modèles qui pourront à terme être institutionnalisés et passés à l'échelle. Une augmentation des financements de ce type d'approches demeure nécessaire afin d'assurer une plus grande couverture de communes et villages vulnérables.

Investir dans la formation, la vulgarisation des connaissances et l'assistance technique

Pour que les communautés et les individus aient les moyens de s'aider eux-mêmes, ces programmes doivent vulgariser des compétences qui manquent parfois au niveau des partenaires opérationnels eux-mêmes et surtout au niveau des acteurs locaux : décentralisation, accompagnement psycho-social, épargne/crédit et entrepreneuriat, nutrition, changement de comportement, gestion financière et redevabilité, etc. La formation d'une masse critique d'individus sur ces sujets, notamment au travers de formation en cascade et de campagnes de communication auprès des populations, doit être prévue dans le projet, avec un budget suffisant et l'utilisation des méthodologies de formation adaptés aux adultes (andragogie, formation de formateurs, formation par les paires). Par ailleurs, l'assistance technique de l'UE auprès des DUE, des partenaires opérationnels et gouvernementaux sur ces sujets est à renforcer pour répondre à ces nouveaux besoins techniques.

Appuyer des initiatives endogènes vers l'autonomisation des populations vulnérables

Les stratégies d'intervention doivent chercher à appuyer les initiatives endogènes de développement. Les approches « en kit » (ou prêtes à l'emploi) doivent être évitées. Les programmes doivent favoriser les mécanismes d'analyse communautaire de la vulnérabilité, la structuration des communautés pour la gestion des ressources et des biens communs, l'épargne et le crédit pour l'auto-emploi, les initiatives solidaires locales et la provision des services par les acteurs locaux (publics et privés). La mise en place des AVEC doit s'accompagner à terme d'un travail de structuration avec le développement des institutions financières et de micro-crédit qui restent très peu présentes dans beaucoup de zones de la région.

Inclure des fonds de contingence pour répondre aux urgences

Il est nécessaire de prévoir des fonds de contingence pour faire face aux crises aigües et permettre des adaptations de l'intervention (augmentation du nombre de bénéficiaires, protection du statut alimentaire et des actifs, etc.). Ces fonds doivent être mis en place à plusieurs niveaux : au niveau des collectivités locales (communes) pour qu'elles puissent gérer elles-mêmes les crises localisées, ainsi qu'au niveau des programmes et au niveau national afin de permettre une réponse souveraine aux crises d'ampleur nationale à travers les Plans nationaux de réponse.

Mesurer la résilience et capitaliser pour une mise à l'échelle

Le travail d'harmonisation du suivi-évaluation doit être poursuivi afin d'améliorer la lisibilité des programmes et la compréhension de l'efficacité des différentes approches testées. Il apparaît opportun de faire développer par les principales organisations mettant en œuvre les programmes une liste d'indicateurs et un guide méthodologique de collecte et d'analyse des indicateurs. L'UE doit également renforcer sa collaboration avec les instituts de recherche (en clarifiant ses attentes et en créant un véritable dialogue avec les acteurs de la recherche) afin de mieux comprendre les résultats obtenus, tirer les enseignements des actions de renforcement de la résilience et générer des preuves solides de l'impact et du coût-efficacité de ces approches. Ceci doit permettre d'alimenter le dialogue politique et d'appuyer les gouvernements de la région dans la mise en place, à grande échelle, d'actions de renforcement de la résilience durables et abordables.

Notes

ⁱ Pour plus d'information sur l'Alliance globale pour la résilience (AGIR), consulter <http://www.food-security.net/topic/global-alliance-for-resilience-agir/>.

ⁱⁱ Cette revue n'est pas exhaustive et porte uniquement sur une sélection de programmes et projets multisectoriels pour le renforcement de la résilience au Sahel parmi les plus importants et typiques. L'UE finance d'autres projets de ce type à travers la région, y compris au Nigéria. Cette revue a été menée par Hélène Berton en février 2019 dans le cadre d'un travail de capitalisation mené par ASiST, service conseil auprès de l'unité en charge du développement rural, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (C1) au sein de la Direction générale pour la coopération internationale et le développement (DEVCO) de la Commission européenne.

ⁱⁱⁱ CEDEAO, CILSS, UEMOA (2013) Alliance Globale pour la Résilience – AGIR Sahel et Afrique de l'Ouest. Feuille de Route régionale adoptée le 9 avril 2013, http://www.oecd.org/fr/csao/publications/AGIR%20roadmap_fr_FINAL.pdf.

^{iv} Le programme SAN au Tchad étant encore dans sa phase de démarrage au moment de la revue, il n'a pas été possible d'en tirer des enseignements à ce stade.

^v Pour plus d'information sur BRAC, consulter <http://www.brac.net/>.

© Union européenne 2019

Cette Note d'Information a été préparée par le service conseil ASiST
en collaboration avec l'Unité C1 de la Commission européenne,
Direction générale pour la coopération et le développement.

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement la
position ou l'opinion officielle de la Commission européenne. La
Commission européenne, ou toute autre personne agissant au titre de
la Commission, ne peut être tenue responsable de l'usage qui pourrait
être fait des informations contenues dans ce rapport.

Direction générale pour la coopération et
le développement - Unité C1,
Rue de la Loi 41, B-1049 Bruxelles,
email: europaaid-info@ec.europa.eu