

LA CONTRIBUTION DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL À L'AMÉLIORATION DES PERSPECTIVES DE PAIX AU MALI

RACHEL GOLDWYN, SUYOUN JANG,
JONAS HOLM KLANGE, GARY MILANTE
ET REBECCA RICHARDS



DOCUMENT DE TRAVAIL

Juin 2019

LA CONTRIBUTION DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL À L'AMÉLIORATION DES PERSPECTIVES DE PAIX AU MALI

Document de travail

RACHEL GOLDWYN, SUYOUN JANG,
JONAS HOLM KLANGE, GARY MILANTE
ET REBECCA RICHARDS

Juin 2019



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**



World Food Programme

Méthodologie et explications

L'étude de cas sur le Mali est l'une des quatre études de cas réalisées pour la première phase du partenariat entre le Stockholm International Peace Research Institute et le Programme alimentaire mondial (PAM). Chaque étude de cas a donné lieu à des recherches effectuées sur le terrain par une équipe conjointe pendant environ deux semaines dans le but d'identifier les contributions possibles du PAM à l'amélioration des perspectives de paix. Les méthodes employées pour l'analyse comprenaient : un examen de la littérature relative au contexte national et aux programmes du PAM ou d'autres organisations ; des entretiens avec le personnel administratif local du PAM, les bénéficiaires des programmes et des spécialistes locaux ; des discussions de groupe avec les bénéficiaires ; la consultation de partenaires et de spécialistes originaires du pays. Le séjour dans chaque pays s'est terminé par une présentation sur les observations et une discussion avec la direction du bureau de pays quant aux perspectives d'avenir. Cette discussion abordait notamment les difficultés immédiates rencontrées sur le plan politique, social et technique dans l'ajout au programme du PAM d'un volet conflit, sensibilité au conflit et consolidation de la paix. Le rapport a ensuite été rédigé en consultation avec le bureau de pays pour y inclure des clarifications et des preuves supplémentaires à mesure qu'elles devenaient disponibles. La présente analyse s'inscrit donc dans ce contexte. Les observations effectuées dans les quatre pays ont guidé la phase 1 du Rapport mondial publié en juin 2019.

Les conclusions et recommandations, tout comme les éventuelles erreurs ou omissions, incombent aux auteurs et ne reflètent pas la position du SIPRI, du PAM, de la direction respective de ces deux institutions, ou de leur comité de direction ou de leurs membres.

Table des matières

<i>Méthodologie et explications</i>	ii
<i>Remerciements</i>	v
<i>Abréviations</i>	vi
<i>Résumé analytique</i>	vii
1. Introduction	1
2. Analyse du contexte où s'inscrit le conflit	2
Type de situation	2
Facteurs de conflit	2
Insécurité alimentaire et conflits au Mali	3
Encadré 2.1. Action humanitaire dans le contexte d'une mission intégrée	4
3. Le PAM au Mali	6
Programme du PAM au Mali et amélioration des perspectives de paix	6
Figure 3.1. Plan stratégique national de transition intérimaire au Mali, PAM, 2018-2019	6
Figure 3.2. Angles d'approche possibles pour intégrer la consolidation de la paix dans la conception du programme et le cycle de mise en œuvre	7
4. La contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix au Mali	9
Résultat stratégique 2	9
Résultat stratégique 4	14
Résultat stratégique 5	18
Encadré 4.1. Le lien entre la résilience et la prévention des conflits dans le contexte malien	10
Encadré 4.2. Comités de gestion scolaire	11
Encadré 4.3. Peers for Peace : Renforcement de la cohésion sociale dans les régions de Mopti et Ségou	12
Encadré 4.4. Planification participative communautaire	16
5. Questions transversales : Sensibilité au conflit, planification participative et données	21
Préoccupations liées à la sensibilité au conflit	21
Erreurs d'inclusion/exclusion dans les listes de participation/distribution	21
Les contributions sont collectées et redistribuées en partant du principe que tous les membres de la communauté sont vulnérables	21
Recommandations concernant le ciblage des individus et des foyers pour la fourniture d'aide	22
Processus de planification participative communautaire	24
Données	25
Intégration de la paix et du conflit dans les processus, systèmes et capacités de PAM-Mali	27

Remerciements

Le séjour au Mali s'est déroulé en janvier 2019. L'équipe de recherche se composait de : Rachel Goldwyn (conseillère principale en sensibilité au conflit et consolidation de la paix, PAM), Suyoun Jang (chercheuse, SIPRI), Jonas Holm Klange (chargé de programme, bureau du PAM au Mali), Gary Milante (directeur d'études, paix et développement, SIPRI) et Rebecca Richards (chef urgences et transition, PAM).

L'équipe de recherche tient à remercier sincèrement le personnel, l'administration et la direction du bureau du PAM au Mali pour sa coopération, et en particulier : Silvia Caruso (directrice pays), Ibrahim Diop (vice-directeur pays), William Nall (directeur de programme), Nanthilde Kamara, Michèle Kiermeier, Caroline Schaefer, Nail Lazrak, Ramatou Konate et Katia Oslansky.

L'équipe tient aussi à exprimer sa gratitude, pour le soutien et les conseils prodigués au cours de la visite des sites de projet, à Moussa Jean Traoré (directeur du sous-bureau), à tout le personnel du sous-bureau du PAM à Mopti, ainsi qu'au personnel de Yam Giribolo Tumo (YAGTU). Nous remercions tous les informateurs travaillant pour d'autres organismes des Nations Unies, les donateurs, les ONG locales comme internationales, la société civile et les partenaires locaux, ainsi que les représentants du gouvernement malien. Notre gratitude va également aux bénéficiaires du PAM qui ont fait part de leur point de vue à l'équipe de recherche SIPRI-PAM.

L'équipe est reconnaissante envers le département éditorial du SIPRI pour son travail, essentiel à l'existence de cette publication.

Abréviations

ACLED	Armed Conflict Location and Event Database
CGS	Comité de gestion scolaire
DDC	Direction (suisse) du développement et de la coopération
DGN	Distribution générale de nourriture
ENSAN	Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCG5S	Force Conjointe du G5 Sahel
FDSM	Forces de défense et de sécurité maliennes
GRN	Gestion des ressources naturelles
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PIB	Produit intérieur brut
PNS	Plan national stratégique
PPC	Planification participative communautaire
SDG	Objectif de développement durable des Nations Unies
T-ICSP	Plan stratégique national de transition intérimaire au Mali
TDC	Théorie du changement

Résumé analytique

La présente étude de cas s'inscrit dans un partenariat entre le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Celui-ci vise à mieux cerner, mais aussi à renforcer, la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix. Vu son contexte complexe, à la croisée des programmes humanitaires, de développement et de paix, le Mali a été sélectionné aux côtés de trois autres pays (Salvador, Irak et Kirghizistan) pour la phase pilote des recherches. Cette phase, aussi appelée phase 1, visait à cerner la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix, les moyens envisageables de renforcer ladite contribution, ainsi que les moyens d'évaluation possibles.

Le rapport d'étude de cas présente les conclusions détaillées des recherches menées sur le terrain. Ces dernières comprenaient une étude des documents disponibles au bureau de pays, de ceux liés au programme et de la littérature pertinente, ainsi qu'une évaluation des ensembles de données actuels. Toutefois, le cœur des recherches sur le terrain, c'est-à-dire l'activité à laquelle nous avons consacré le plus de temps, a été l'évaluation qualitative par le biais de discussions thématiques de groupe et d'entretiens de recherche avec des parties prenantes clés (travaillant ou non pour le PAM), ainsi que la visite de sites de projet.

L'étude de cas s'est concentrée sur les activités maliennes du PAM comprenant l'assistance alimentaire contre biens communautaires, la distribution générale de nourriture (DGN), les programmes de cantine scolaire et un projet de cohésion sociale financé par le Fonds pour la consolidation de la paix. Pour identifier les activités les plus prometteuses quant à la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix, l'étude de cas emploie le concept de théories du changement, qui facilite l'analyse et stimule une réflexion neuve concernant les modalités de contribution des programmes. La disponibilité de données pertinentes permettant de mesurer la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix a été évaluée à la lumière de ces théories du changement. La méthodologie d'utilisation des théories du changement dans nos recherches est détaillée dans le rapport préliminaire publié en juin 2019.¹

Analyse du contexte du conflit malien

Contexte du conflit au Mali

Début 2012, une rébellion au nord du Mali a été récupérée par des groupes armés non étatiques. Cet événement a culminé par une crise politique et un coup d'État, entraînant une intervention internationale, puis le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en 2013. L'Accord de paix et de réconciliation d'Alger, signé en 2015, a mis fin au conflit armé, permettant aux autorités par intérim de prendre le pouvoir. En revanche, l'insécurité demeure importante. La marginalisation et la difficulté d'accès aux services et opportunités, ainsi que les conflits intercommunautaires, offrent un terreau fertile à l'expansion des groupes armés non étatiques, au trafic et à l'extrémisme. Depuis 2016, le centre du Mali, qui n'est pas concerné par l'accord de paix, voit son instabilité augmenter à cause de la présence de groupes extrémistes armés qui exploitent les rivalités existantes entre agriculteurs et éleveurs au sujet de l'accès aux terres, à l'eau et aux pâturages.

¹ Delgado, C., Jang, S., Milante, G. et Smith, D., *The World Food Programme's Contribution to Improving the Prospects for Peace* (SIPRI: Stockholm, 2019).

Cette dynamique a entraîné l'éruption de conflits intercommunautaires dans toute la région.

Insécurité alimentaire et conflits

Le Mali est embourbé dans un cercle vicieux où les facteurs de vulnérabilité et d'instabilité se renforcent mutuellement, ce qui en fait l'un des pays du monde où l'insécurité alimentaire est la plus forte. Environ 25 % des foyers subissent une insécurité alimentaire modérée à grave. La plupart des régions où l'insécurité alimentaire est forte sont touchées par le conflit. L'érosion graduelle des moyens de subsistance au nord et au centre du Mali est à la fois cause et facteur d'instabilité. Elle est alimentée par la marginalisation, l'exclusion, la corruption et le sentiment d'injustice, ainsi que la capacité limitée de l'État à fournir les services de base à la population. Au Mali, les habitants, et les jeunes en particulier, peuvent se trouver mêlés aux tensions intercommunautaires et recrutés par les groupes armés ou le crime organisé.

Bien que peu d'éléments permettent d'affirmer que l'insécurité alimentaire ait compté dans le déclenchement du conflit malien, les facteurs sous-jacents qui nuisent à la sécurité alimentaire, notamment à la disponibilité et à l'accès à la nourriture, ont exacerbé certaines des causes du conflit et renforcé les griefs existants. L'irrégularité des précipitations et les sécheresses de plus en plus fréquentes et prononcées liées au dérèglement climatique accroissent la tension sur les ressources naturelles et nuisent à la sécurité alimentaire, exacerbant notamment les tensions entre agriculteurs et éleveurs. Plus généralement, la volatilité des prix des denrées alimentaires, la fermeture des marchés et la difficulté à y accéder créent des chocs qui aggravent encore les tensions sociales. La rencontre des différents facteurs de tension, auxquels s'ajoute l'insécurité alimentaire, augmente le risque de conflit pour les ressources.

Le PAM au Mali

Dans le cadre de l'opération d'urgence du PAM, organisée en réaction à la crise de 2012 au nord du pays, sa branche malienne soutient les communautés affectées par le conflit et les foyers vulnérables qui subissent des tensions saisonnières tout en renforçant leur résilience aux bouleversements grâce à une convergence toujours plus forte des activités au centre et au nord du Mali. Le bureau de pays a entamé la mise au point d'activités de sécurité alimentaire pouvant servir de plateformes à des initiatives de consolidation de la paix en partenariat avec d'autres agences des Nations Unies, le gouvernement malien et des ONG. Ces activités sont actuellement mises en œuvre dans le cadre du Plan national stratégique de transition par intérim (T-ICSP), qui prendra fin en 2019. En 2020, le PAM passera à un Plan national stratégique (PNS) d'une durée de cinq ans.

Contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix au Mali

Les théories du changement exposées dans l'étude sont répertoriées ci-dessous, aux côtés d'un résumé des éléments de preuve appropriés tirés du domaine de la consolidation de la paix. Elles s'accompagnent de considérations sur la sensibilité au conflit, d'analyses et de recommandations, lorsque cela est pertinent, sur l'amélioration des perspectives de paix.

Théorie du changement 1 : Si les communautés locales se mobilisent pour gérer les programmes de cantine scolaire via des comités de gestion scolaire, alors elles mettront en place une bonne gouvernance à base populaire et renforceront la coopération et la confiance entre les membres de la communauté.

Cette théorie se fonde sur le postulat selon lequel un processus local où les responsabilités sont transparentes contribue à la formation du consensus, et selon lequel les intérêts partagés et les interactions entre communautés auparavant divisées participeront à transformer la perception de l'autre, à renforcer la confiance et à modifier les attitudes pour mieux créer de la cohésion sociale. La pertinence de cette théorie du changement dépend du contexte. Elle est plus susceptible d'être pertinente dans le cas où les écoles rassemblent des communautés divisées et où le niveau de confiance et de coopération est bas. Dans ces cas-là, elle peut offrir un mécanisme efficace de renforcement des relations au niveau local.

Théorie du changement 2 : Si les programmes de cantine scolaire contribuent au maintien des écoles, alors ils peuvent renforcer le rôle stabilisateur de l'enseignement dans les communautés affectées par la crise.

Des éléments de preuve montrent qu'en situation de crise, la remise en place des services, dont l'enseignement, peut restaurer un sentiment de normalité et offrir une forme pratique de « dividende de la paix » aux communautés. Les études tierces montrent que les programmes de cantine scolaire ont un effet positif sur le maintien des écoles, réduisent les effets des conflits sur l'enseignement et la stabilité des communautés.

Cette théorie du changement est particulièrement pertinente dans le contexte malien, où la fermeture des écoles à cause de l'insécurité et de la présence de groupes extrémistes, tout comme leur réouverture, ont eu des effets de signal importants. Les écoles sont une plateforme clé dans les interventions d'aide et de développement, et les cantines scolaires sont un facteur essentiel de leur maintien. Les écoles jouent un rôle dans le retour à la normale et à la stabilité des communautés locales, à la fois directement et en tant que vecteur d'interventions supplémentaires, ainsi qu'en investissant dans la nouvelle génération.

Théorie du changement 3 : Si les ressources naturelles sont valorisées et que des accords équitables sont passés pour leur utilisation, alors les conflits/tensions liés à leur accès entre les différents groupes d'utilisateurs seront réduits.

Le postulat sur lequel repose cette théorie du changement est le suivant : réhabiliter et enrichir les ressources naturelles pour augmenter leur disponibilité et leur productivité permet de réduire la concurrence et les litiges. Les contributions les plus notables à la paix grâce à la gestion des ressources naturelles exigent la création d'un système de propriété clair, des mécanismes pour trancher les litiges et la promotion de l'équité concernant les avantages.

Les cycles de violence qui embrasent le Mali sont dus aux conflits liés aux terres et aux ressources. Les différends entre agriculteurs et éleveurs, qui coïncident souvent avec les clivages ethniques, se sont intensifiés à cause du dérèglement climatique et de la croissance démographique. Ces différends sont parfois exploités par les groupes armés. En améliorant les infrastructures pour réduire la dégradation des terres et la perte d'eau, l'Aide alimentaire contre biens communautaires multiplie les ressources, participant directement à prévenir les conflits pour les ressources au niveau communautaire. Pour mieux améliorer les perspectives de paix, ce type de programme doit aborder les questions de propriété et d'utilisation des terres en promouvant une plus grande équité dans les avantages qu'il procure.

Théorie du changement 4 : Si les communautés se mobilisent pour analyser leurs vulnérabilités via un processus inclusif et participatif, puis travaillent de concert à assurer leurs moyens de subsistance, alors la jeunesse sera mieux incluse et la collaboration sera plus étroite au sein des communautés et entre elles.

Cette théorie du changement repose sur la théorie du contact, qui affirme que les processus participatifs peuvent renforcer la confiance entre les membres de la communauté, ainsi que sur le postulat selon lequel les interventions d'Aide alimentaire

contre biens communautaires sont à même de créer des sources de pouvoir et de sens alternatives via les processus de planification participative communautaire. Ces derniers donnent l'occasion aux jeunes de faire entendre leurs idées et de les mettre en pratique, s'autonomisant ainsi à travers leur implication dans la consolidation de leurs moyens de subsistance. Si les processus de planification participative communautaire sont susceptibles de renforcer la collaboration inter/intracommunautaire, davantage d'éléments de preuve doivent être rassemblés par les bureaux nationaux, régionaux et centraux. En outre, cette théorie du changement repose sur l'inclusivité du processus décisionnel et nous recommandons d'approfondir l'analyse de l'implication des groupes vulnérables.

Théorie du changement 5 : Si le gouvernement améliore à la fois la fourniture des services sociaux de base, sa responsabilité et sa réactivité, alors le lien entre le citoyen et l'État se resserrera, l'État signalant sa disposition et sa capacité à répondre aux besoins de la population.

Il existe des preuves de plus en plus nombreuses permettant d'affirmer que l'administration publique et les services sociaux améliorent le contact entre les citoyens et l'État en offrant à ce dernier une légitimité tirée de ses performances. Bien que la capacité du gouvernement à fournir les services sociaux essentiels à une partie importante du Mali soit limitée par la forte insécurité et par l'incertitude quant au processus de paix, les efforts de décentralisation augmentent la participation à la gestion du budget et à la planification au niveau communal, ce qui permet de renforcer la responsabilité et la réactivité de l'État. PAM Mali s'est associé au gouvernement malien et à la plateforme nationale de protection sociale pour améliorer les systèmes de cette dernière via un éventail d'interventions.

Associer les processus de planification locale du PAM à la planification gouvernementale décentralisée et déterminer le budget des processus au niveau communal permettrait de resserrer le lien entre le citoyen et l'État à travers le renforcement des capacités du gouvernement, l'amélioration de la fourniture de services et de la responsabilité, et l'utilisation de processus de planification locale. En dépit des contraintes prégnantes dans les parties du pays où l'État n'est présent que partiellement, il semble que le PAM jouisse d'opportunités de faire passer le renforcement des capacités à l'échelle supérieure, notamment aux échelons inférieurs de gouvernance.

Renforcer la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix au Mali : difficultés et opportunités

Préoccupations liées à la sensibilité au conflit

L'étude de cas sur le Mali a identifié des domaines dans lesquels le programme du PAM pourrait involontairement mener à des tensions et des griefs ou passer à côté d'occasions de contribuer à l'amélioration des perspectives de paix. Des préoccupations d'ordre général ont été exprimées au sujet de l'inclusivité des processus participatifs et des outils de planification. Elles concernaient notamment le fait qu'une partie des communautés ne soit pas vraiment impliquée dans le processus, notamment les éleveurs, et que les franges au statut social le plus faible n'aient pas la possibilité de s'exprimer dans les processus communautaires.

Certains problèmes liés à la participation au programme (c'est-à-dire la sélection des individus et des foyers appelés à participer aux activités et à recevoir de l'aide) ont également soulevé des inquiétudes concernant la sensibilité au conflit. Premièrement, il peut se produire des erreurs d'inclusion/exclusion dans la composition des listes de participation/distribution. Le problème le plus grave se manifeste lorsque les groupes armés ou les notables et chefs locaux essaient d'influencer, voire de contrôler, la

composition des listes de participation/distribution pour renforcer leur pouvoir sur la communauté et légitimer leur position. Un autre risque à prendre en compte est la redistribution de nourriture/transferts d'argent par le chef du village, qui indique une mauvaise compréhension ou acceptation des critères de sélection. Si le chef venait à favoriser certains groupes, il pourrait se produire une intensification des griefs parmi les groupes exclus.

Parmi les inquiétudes soulevées, on en compte aussi une liée à la distribution ou à la livraison de nourriture dans les zones à faible présence étatique ou dans celles sous contrôle de groupes armés non étatiques, où les ressources ont parfois été pillées ou détournées. Certaines modalités, comme les coupons numériques, sont jugées susceptibles de réduire le risque de détournement des ressources. Quand la distribution se fait en nature, les chefs peuvent également s'en servir pour renforcer leur position et s'attribuer le mérite d'avoir obtenu de la nourriture pour la communauté.

Données

Il est particulièrement difficile d'évaluer les contributions à l'amélioration des perspectives de paix. En effet, la collecte des données s'effectue souvent dans des milieux en conflit et les résultats à mesurer sont généralement de nature intangible (par ex. augmentation de la confiance ou de la tolérance). PAM Mali collecte déjà des données à diverses fins de suivi et, si elles n'ont pas été conçues dans le but d'évaluer les contributions à l'amélioration des perspectives de paix, certaines adaptations aux outils pré-existants aideraient à mieux identifier des éléments de preuve pertinents. Ces données doivent s'accompagner d'autres données qualitatives pour proposer une compréhension plus nuancée des attitudes et des relations ainsi que de la nature changeante du conflit et des violences dans les zones concernées. Les données concernant d'autres domaines d'intérêt tels que la sécurité physique, l'accès au marché et les modifications qu'il subit, les conflits armés (provenant de la MINUSMA ou de la base de données Armed Conflict Location and Event Database, ACLED) ainsi que les accords sur les terres peuvent servir à alimenter, mesurer et guider les contributions à l'amélioration des perspectives de paix. Pour finir, disposer de mécanismes de plainte et de retour d'informations, comme celui récemment mis en place par le PAM, est essentiel dans tout effort de détection des éventuelles contributions involontaires au conflit.

Intégration de la paix et du conflit dans les processus, systèmes et capacités

Pour approfondir l'évaluation et la mesure des éventuelles contributions du PAM-Mali à l'amélioration des perspectives de paix et pour intégrer la sensibilité au conflit dans toutes ses activités, la mission de recherche a cherché à évaluer les capacités et faiblesses actuelles de l'organisation. À ce jour, la sensibilité au conflit ne semble pas systématiquement intégrée à la conception ou à la mise en œuvre des projets, et les outils actuels ne sont pas conçus pour assurer le suivi du niveau de conflit ou de paix. Mis à part leur acceptabilité dans la communauté, la capacité des partenaires sur le plan de la sensibilité au conflit ne semble évaluée par aucun moyen formel, bien qu'il soit fait référence au principe de ne pas nuire et à la responsabilité envers les populations affectées dans les standards de performance. La prise en compte de la sensibilité au conflit est une exigence formelle de plus en plus souvent exprimée par les donateurs, et le PAM-Mali a déterminé qu'il lui fallait renforcer ses capacités dans ce domaine.

Recommandations et perspectives d'avenir

À la fin de la première phase du partenariat SIPRI/PAM, des recommandations ont été formulées : il s'agit désormais pour le PAM-Mali de les inclure dans la phase deux et plus généralement de les mettre en œuvre.

- **Intégration de la sensibilité au conflit dans la mise en œuvre de la stratégie.** Le PAM-Mali doit intégrer l'analyse du conflit et prendre en compte la sensibilité au conflit dans tous les aspects des opérations composant le cycle du programme, y compris leur conception dans le cadre du PNS de cinq ans, et s'assurer que le personnel et les partenaires disposent des compétences nécessaires.

Une attention particulière doit être portée aux points suivants :

- **Ciblage des participants au programme.** Il faut mener des recherches opérationnelles pour identifier et intégrer les bonnes pratiques de ciblage afin de minimiser les risques de conflit et de maximiser le soutien à la paix. Les observations et conclusions doivent être intégrées à la conception et à la mise en œuvre du programme.
- **Planification participative communautaire et responsabilité envers les plus vulnérables.** Il faut envisager toutes les possibilités de renforcement des processus de planification participative communautaire, travailler main dans la main avec les autorités locales pour associer ces processus à la planification et la budgétisation gouvernementale au niveau communal de façon à renforcer la responsabilité.
- **Modification radicale de l'accès aux ressources.** Il faut préconiser et soutenir l'évaluation régionale de la captation des avantages liés aux interventions Aide alimentaire contre biens communautaires, ainsi que les programmes de recherche qui font advenir un changement radical dans la gestion des terres, de l'eau et des ressources. Il faut intégrer les observations et conclusions aux accords sur les terres, notamment ceux utilisés dans les programmes consacrés à la résilience.
- **Recueil d'éléments de preuve sur les résultats en matière de conflit et de paix.** Il faut créer des partenariats pour recueillir des données quantitatives et qualitatives et ainsi observer les transformations de la paix sur le plan quantitatif et qualitatif.

1. Introduction

Le PAM et le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) ont établi un partenariat dans le but de rassembler des éléments de preuve et d'évaluer si, et le cas échéant, comment, les programmes du PAM contribuent à améliorer les perspectives de paix et à identifier leurs éventuels effets négatifs. Au vu des conclusions des recherches, le partenariat s'attachera à affiner ses pratiques ; ce travail devrait guider l'évaluation des politiques du PAM prévue pour 2021. Vu la complexité du contexte malien, à la croisée des programmes humanitaires, de développement et de paix, le PAM-Mali a été sélectionné pour participer aux recherches dans l'une de nos quatre études de cas de phase 1, dans le but de multiplier les éléments de preuve. L'objectif des études de cas était de comprendre, pour chaque contexte : la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix ; les moyens dont il dispose pour améliorer cette contribution ; les moyens dont dispose il pour la mesurer.

Les recherches comprenaient un examen des documents liés au programme et de la littérature sur le Mali, un examen des données collectées par le PAM, des entretiens avec le personnel et une visite sur des sites de projet dans la région de Mopti, qui a donné lieu à des discussions de groupe avec les participants au programme et d'autres membres de la communauté. De plus, des entretiens semi-structurés ont été organisés à Bamako et à Mopti auprès d'un large éventail de parties prenantes issues d'autres agences ou d'ONG, de la société civile, des dirigeants et partenaires locaux, du gouvernement malien, d'universitaires, de donateurs et de spécialistes de la paix et des conflits.

L'étude de cas se concentre sur certaines parties du portefeuille du Plan stratégique national de transition intérimaire (T-ICSP), comme l'assistance alimentaire contre biens communautaires, la distribution générale de nourriture et les programmes de cantine scolaire, ainsi que sur le projet de cohésion sociale financé par le Fonds pour la consolidation de la paix. Pour identifier les activités les plus prometteuses du PAM quant à sa contribution à l'amélioration des perspectives de paix, l'étude de cas emploie le concept de théories du changement, qui facilite l'analyse et stimule une réflexion neuve sur le sujet. La disponibilité de données pertinentes à cet égard a été évaluée à la lumière des théories du changement. La méthodologie d'utilisation de ces théories dans nos recherches est détaillée dans le rapport préliminaire publié en juin 2019.²

² Delgado et al. (note 1).

2. Analyse du contexte où s'inscrit le conflit

Type de situation

Début 2012, après une sécheresse survenue à l'échelle du Sahel tout entier, le retour à la normale du Mali a été interrompu par une rébellion sécessionniste au nord du pays, par la suite largement passé sous contrôle de groupes extrémistes. Les villes stratégiques du nord du Mali ont été capturées, puis se sont ensuivies une crise politique et un coup d'État. Cet événement a entraîné une intervention militaire internationale et le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) au nord du pays (voir encadré 2.1). Sept ans plus tard, malgré l'Accord de paix et de réconciliation d'Alger passé entre le gouvernement et les groupes armés signataires, le Mali reste dans la tourmente. La mise en œuvre de l'accord est lente et, bien que les autorités intérimaires y entretiennent également une présence, le nord reste largement sous contrôle des groupes armés rassemblés sous les bannières de la Coordination des mouvements de l'Azawad et de la « Plateforme ». Les combats continuent entre les groupes armés signataires et plusieurs d'entre eux sont accusés d'être impliqués dans des trafics au Sahel et en Afrique du Nord. Les groupes terroristes opèrent dans la plus grande partie du nord et attaquent fréquemment les Forces de défense et de sécurité maliennes (FDSM), la MINUSMA et les soldats français de l'opération Barkhane, qui mènent des opérations antiterroristes dans le Sahel.

Depuis 2016, le centre du Mali, qui n'est pas concerné par l'accord de paix, voit son instabilité augmenter à cause de la présence de groupes extrémistes armés. Dans la « zone des trois frontières » (Niger, Mali et Burkina Faso), les rivalités entre agriculteurs et éleveurs pour l'accès aux terres, à l'eau et aux pâturages entretiennent les conflits intercommunautaires. Ces conflits ont poussé à l'émergence d'une milice locale d'autodéfense, qui est de plus en plus souvent impliquée dans des atrocités commises contre des civils en dépit des efforts de médiation. Les mouvements extrémistes ont exploité le sentiment de marginalisation, remplaçant presque complètement les autorités étatiques à la frontière avec la Mauritanie. Les FDSM subissent une pression grandissante au centre du Mali et sont dépendantes de la MINUSMA et de la force Barkhane. La Force Conjointe du G5 Sahel (FCG5S), qui rassemble cinq pays de la région, a été déployée au centre du Mali, mais les opérations de sécurisation des zones frontalières stagnent à cause du manque de ressources et des attaques.³ L'autorité et la présence de l'État dans la région demeurent limitées à cause du haut niveau d'insécurité, des assassinats ciblés et des intimidations que subissent les représentants de l'État.

Toujours bien présentes, les conséquences de l'instabilité et du conflit comprennent des perturbations économiques, des déplacements de population, la destruction des infrastructures et la perturbation des efforts de développement. Le contrôle gouvernemental et la capacité à fournir les services sociaux de base sont sérieusement limités dans tout le nord du Mali. La situation s'étend désormais au centre du pays, où des conflits localisés ont entraîné l'explosion des déplacements, la fermeture d'écoles et de centres médicaux, ainsi que la réduction de l'accès aux marchés.

Facteurs de conflit

Les changements climatiques, l'augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes, la pression démographique et la modification des aspirations, les

³ Les cinq pays sont le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, la Mauritanie et le Niger.

modes de subsistance traditionnels des zones rurales n'attirant plus les jeunes, sont les causes profondes de l'instabilité et de l'érosion graduelle des moyens de subsistance au nord et au centre du Mali. Elles sont souvent exacerbées par le sentiment d'injustice, la marginalisation, l'exclusion, la corruption et la capacité limitée de l'État à fournir les services de base à la population. Par conséquent, le Mali se trouve embourbé dans un cercle vicieux où les facteurs de vulnérabilité et d'instabilité se renforcent mutuellement. Particulièrement jeune, la population malienne subit l'exclusion socio-économique, le dénuement et l'érosion de ses moyens de subsistance traditionnels, laquelle est exacerbée par la dégradation écologique et le dérèglement climatique. Les habitants sont susceptibles d'être entraînés dans les tensions intercommunautaires, les violences armées ou le crime organisé. La croissance économique malienne (le PIB a crû de 5,3 % en 2017) repose largement sur l'exportation agricole et l'exploitation aurifère, qui se concentrent dans la partie sud du pays. Elle n'a donc pas créé d'opportunités pour les populations rurales démunies, notamment au nord. Environ deux tiers de la population vivent dans les zones rurales et l'agriculture vivrière, le bétail et la pêche comptent pour à peu près un tiers du PIB malien et 80 % de l'emploi.

La population du Mali est jeune et en forte augmentation. Le taux de fertilité (six enfants par femme) est le troisième plus haut du monde. La population devrait ainsi doubler d'ici 2035. Environ 52 % de la population a moins de 15 ans. L'augmentation future de la demande en terres et en eau devrait exercer une pression encore plus forte sur des ressources déjà dégradées. Le manque de perspectives d'emploi pousse de nombreux jeunes sans formation à migrer des zones rurales vers les centres urbains. Le taux d'urbanisation (5 % par an) est parmi les plus élevés du monde. La pauvreté urbaine est très répandue. La rareté des stratégies durables de subsistance dans une grande partie du Mali alimente un sentiment d'impuissance et d'amertume qui peut parfois pousser à la radicalisation. La relation que l'urbanisation entretient avec la radicalisation est toutefois complexe, car l'urbanisation joue aussi un rôle dans la détente des tensions sociétales qui pourraient autrement amener les jeunes à se radicaliser.⁴

Le dérèglement climatique, la dégradation des terres et les difficultés démographiques entraînent une concurrence accrue pour les ressources que sont les terres, l'eau et les pâturages pour le bétail. Cette situation contribue à l'intensification des conflits intercommunautaires entre bergers et bergers-agriculteurs, notamment dans la zone sahélienne. On estime que 60 % des Maliens vivent sur des terres déjà dégradées et dont l'état empire à cause de pratiques agricoles inadaptées et de l'utilisation trop intensive des sols due à la croissance démographique, au surpâturage ou à l'absence de moyens de subsistance alternatifs. Le dérèglement climatique et la dégradation des sols, forêts et écosystèmes aquatiques qui l'accompagne aggravent encore ces conditions, et donc la pauvreté. Au centre du Mali, où la concurrence pour les terres sous-tend largement le conflit, l'émergence des groupes militants extrémistes est une évolution récente des facteurs structurels à long terme du conflit.

Insécurité alimentaire et conflits au Mali

Insécurité alimentaire et conflits

Le Mali est l'un des pays du monde où l'insécurité alimentaire est la plus forte. Près de 25 % des foyers y subissent une insécurité alimentaire modérée à grave.⁵ La plupart

⁴ Sukarieh, M. et Tannock, S., 'The global securitisation of youth', *Third World Quarterly*, vol. 39, no. 5 (2018), pp. 854–70.

⁵ Gouvernement du Mali, *Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (ENSAN Mali)* (Le Système d'Alerte Précoce du Mali, SAP : Bamako, fév. 2019).

Encadré 2.1. Action humanitaire dans le contexte d'une mission intégrée

Mandatée par la résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité des Nations Unies, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a été déployée en 2013. La MINUSMA a vu son mandat renouvelé par les résolutions suivantes du Conseil de sécurité de l'ONU, la dernière en date étant la 2324 (2018), qui étend son champ de compétence au centre du Mali. Son mandat se concentre sur le soutien à la mise en œuvre de l'Accord de paix et de réconciliation d'Alger. La MINUSMA est la deuxième plus grande mission mondiale de maintien de la paix. Elle compte plus de 15 000 personnels et un budget annuel de 1,1 milliard entre juin 2018 et juin 2019. La mission a aussi subi l'un des plus forts taux de décès parmi les opérations de maintien de la paix.

L'équipe des Nations Unies affectée au pays fait partie d'une mission intégrée depuis le déploiement de la MINUSMA. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement de 2015-2019 (PNUAD), qui propose un cadre global encadrant l'aide au développement prodiguée par les Nations Unies, contient un chapitre sur la paix, la sécurité et la réconciliation.⁴ La majorité des activités du PAM susceptibles d'améliorer les perspectives de paix, tel que cela est décrit dans ce rapport, répondent au PNUAD et au Plan de réponse humanitaire (PRH).

La proximité de la MINUSMA avec d'autres acteurs de la sécurité, dont les opérations antiterroristes comme Barkhane et la Force conjointe du G5 Sahel, fait que certains groupes armés ne la considèrent pas comme impartiale. Ainsi, les efforts visant à renforcer la complémentarité entre la MINUSMA et les agences des Nations Unies, comme l'exigent les résolutions du Conseil de sécurité et comme le reflète le Cadre stratégique intégré, doivent à tout prix éviter les risques de compromettre les principes d'action humanitaire. Le couplage des opérations antiterroristes, de sécurité et de développement/humanitaires risque de saper les principes de neutralité et d'impartialité, perdant au passage la confiance des populations locales.

⁴ Le PNUAD sera remplacé par un plan-cadre de coopération pour le développement durable pour la période 2020 – 2024. Ce plan est en cours de développement par l'équipe pays des Nations Unies, avec la participation de la MINUSMA. La résolution 2423 (2018) demande la mise au point d'un Cadre stratégique intégré visant à orienter la vision globale des Nations Unies, les priorités conjointes et la division interne du travail dans le maintien de la paix au Mali, en plus d'assurer une division efficace des tâches et la complémentarité des efforts entre la MINUSMA et les agences, fonds et programmes de l'ONU.

des régions où l'insécurité alimentaire est forte sont touchées par le conflit, comme Kidal (29 %), Mopti (28 %), Gao (47 %) et Tombouctou (30 %). L'enquête réalisée en 2018 auprès de la population a déterminé que la préoccupation principale de 92 % des Maliens reste de nourrir leur famille, et que les gens pensent que le gouvernement doit faire de la sécurité alimentaire une priorité.

Bien que l'effet dévastateur du conflit sur la sécurité alimentaire soit bien compris, il existe moins d'éléments prouvant que l'insécurité alimentaire est elle-même un facteur dans l'éruption du conflit au Mali. Quoi qu'il en soit, les facteurs sous-jacents affectant la sécurité alimentaire, notamment la disponibilité et l'accès à la nourriture, exacerbent certaines des causes profondes du conflit ou intensifient l'amertume pré-existante jusqu'à déclencher un conflit.

L'irrégularité des précipitations et les sécheresses de plus en plus fréquentes et prononcées liées au dérèglement climatique accroissent la tension sur les ressources naturelles et réduisent la sécurité alimentaire, exacerbant notamment les tensions entre agriculteurs et éleveurs.⁶ La volatilité des prix des denrées alimentaires, la fermeture des marchés et les problèmes d'accès au marché créent des chocs qui aggravent encore les tensions sociales. La rencontre des différents facteurs de tension, auxquels s'ajoute l'insécurité alimentaire, intensifie le risque de conflit pour les ressources.

Insécurité alimentaire et extrémisme violent

De multiples points de vue ont été collectés au fil des entretiens avec les parties prenantes pour déterminer si l'insécurité alimentaire joue un rôle dans le passage à la violence. Le lien semblait ténu, un seul répondant identifiant la faim (ou la crainte de la faim) comme facteur majeur. Les autres avançaient qu'il n'existait pas de profil-type

⁶ Programme alimentaire mondial (PAM) et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Monitoring Food Security in Countries with Conflict Situations: A Joint WFP/FAO Update for the United Nations Security Council*, no. 4 (PAM et FAO : Rome, août 2018).

ou de facteur unique pour l'enrôlement de la jeunesse dans les groupes extrémistes, armés ou d'autodéfense. Par contre, les informateurs citaient souvent le chômage et le manque d'opportunités, de même que les incitations économiques. On citait également le relèvement du statut social via l'appartenance à un groupe, qui permet par exemple de participer à la prise de décisions, mais aussi le sentiment d'injustice lié aux actions oppressives des FDSM, ainsi que la colère qu'inspirent la mauvaise gouvernance et la mauvaise gestion des ressources. L'autodéfense contre les attaques, l'obtention d'une protection physique et les cercles vicieux de vengeance ont fait l'objet de discussion. Certaines personnes sont tout simplement enrôlées de force.

Aide alimentaire et migration

Au niveau mondial, la corrélation entre aide alimentaire et migration est rarement directe. L'accès à la nourriture et à d'autres formes d'aide n'est pas le seul déterminant dans la décision d'émigrer. En revanche, dans les situations où toutes les stratégies de survie sont épuisées et que, de détresse, les gens sont forcés à émigrer, la disponibilité d'aide alimentaire peut faire office d'encouragement, leur permettant de traverser une période de crise grave en restant dans leur région d'origine. En outre, bien que le facteur initial de migration diffère selon le contexte, le passage à l'acte procède d'un désir commun de stabilité dans lequel les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire sont des facteurs d'attraction.⁷ Dans le contexte malien, l'Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (ENSAN) collecte des données sur les mouvements de population, parmi lesquelles les zones de destination et la raison des migrations. Il n'existe toutefois pas de preuve permettant d'affirmer que l'aide alimentaire participe à prévenir les migrations au Mali.

⁷ PAM, *At the Root of Exodus: Food Security, Conflict and International Migration* (PAM : Rome, 2017).

3. Le PAM au Mali

Le PAM est présent au Mali depuis 1964. Il fournit de l'aide via une démarche en trois paliers qui se concentre sur la réaction aux crises, le renforcement de la résilience et des capacités des services gouvernementaux dans le cadre du TICSP, 2018–19 (voir figure 3.1). En plus de son bureau de pays à Bamako, le PAM dispose de sous-bureaux à Koulikoro, Kayes, Mopti, Tombouctou et Gao. Dans le cadre de l'opération d'urgence du PAM, organisée en réaction à la crise de 2012 au nord du pays, la branche malienne du PAM soutient les communautés affectées par le conflit et les foyers vulnérables qui subissent des tensions saisonnières tout en améliorant leur résilience aux bouleversements. On note une convergence toujours plus forte des activités au centre et au nord du Mali. En partenariat avec d'autres agences des Nations Unies, le gouvernement malien et des ONG, le bureau de pays a entamé la mise au point d'activités de sécurité alimentaire pouvant servir de plateformes à des initiatives de consolidation de la paix.⁸ Le PAM prévoit de passer à un plan stratégique national sur cinq ans d'ici à 2020.

Résultat stratégique 1 Tout le monde a accès à la nourriture (ODD 2.1)		Résultat stratégique 2 Personne ne souffre de malnutrition (ODD 2.2)	Résultat stratégique 3 Productivité et revenus des petits producteurs (ODD 2.3)	Résultat stratégique 5 Les pays disposent de capacités renforcées pour mettre en œuvre les ODD (ODD 17.9)	Résultat stratégique 6 Les politiques sont cohérentes (ODD 17.14)	Résultat stratégique 8 Partenariats mondiaux (ODD 17.16)
RÉPONSE AUX CRISES	RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE	RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE	RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE	CAUSES PROFONDES	CAUSES PROFONDES	RÉPONSE AUX CRISES
Résultat stratégique 1 : les populations touchées par une crise peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant et après la crise.	Résultat stratégique 2 : les personnes vulnérables vivant dans des zones d'insécurité alimentaire ou sortant d'une crise peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base tout au long de l'année.	Résultat stratégique 3 : la malnutrition des populations ciblées (enfants de 6 à 59 mois et femmes enceintes et allaitantes) s'est réduite conformément aux objectifs nationaux.	Résultat stratégique 4 : la population bénéficiant de meilleurs moyens de subsistance et d'une plus grande résilience, elle est capable de mieux répondre aux besoins en matière de sécurité alimentaire et de nutrition toute l'année.	Résultat stratégique 5 : les gouvernements et la société civile ont renforcé leur capacité à gérer les politiques et les programmes de sécurité alimentaire et de nutrition d'ici 2023.	Résultat stratégique 6 : les efforts du gouvernement pour parvenir à l'objectif Faim Zéro à l'horizon 2030 sont soutenus par des cadres politiques efficaces et cohérents.	Résultat stratégique 7 : les partenaires humanitaires ont accès à des services communs tout au long de l'année.
ACTIVITÉ 1 : Transferts monétaires ou alimentaires inconditionnels	ACTIVITÉ 3 : Transferts monétaires ou alimentaires inconditionnels	ACTIVITÉ 5 : Compléments nutritifs et argent pour la prévention de la malnutrition	ACTIVITÉ 8 : Assistance alimentaire contre biens communautaires	ACTIVITÉ 10 : Assistance technique au gouvernement pour l'analyse de la sécurité alimentaire / nutritionnelle et la préparation et la réponse aux urgences	ACTIVITÉ 12 : Appui à l'examen du gouvernement de Faim Zéro	ACTIVITÉ 13 : Expertise technique et services liés à la logistique, aux communications, à la gestion de l'information et à la sécurité alimentaire
ACTIVITÉ 2 : Alimentation générale complémentaire	ACTIVITÉ 4 : Repas scolaires	ACTIVITÉ 6 : Traitement de la malnutrition – y compris le soutien aux soignants	ACTIVITÉ 9 : Soutien à l'organisation des petits exploitants agricoles et amélioration des chaînes de valeur	ACTIVITÉ 11 : Coordination dans le secteur de la nutrition via le mécanisme REACH		ACTIVITÉ 14 : Service aérien humanitaire de l'ONU

Figure 3.1. Plan stratégique national de transition intérimaire au Mali, PAM, 2018-2019

Avec l'insécurité grandissante au nord et au centre du Mali, la menace terroriste limite l'accès du PAM aux populations dans le besoin. PAM-Mali met en œuvre la plupart de ses activités par l'intermédiaire d'organisations partenaires non gouvernementales, locales comme internationales. Le suivi des activités est principalement effectué par des tiers. Le fait que PAM-Mali ait du mal à suivre la mise en œuvre pourrait nuire aux chances d'amélioration des perspectives de paix et limiter sa capacité à s'assurer que les interventions fassent preuve de sensibilité au conflit.

Programme du PAM au Mali et amélioration des perspectives de paix

Les chercheurs ont pris en compte le cycle de programmation dans son intégralité, bien que la mission de recherche se soit concentrée sur certaines activités bien précises du TICSP qui étaient susceptibles soit de contribuer à améliorer les perspectives de paix, soit de générer des tensions et d'aggraver le conflit. Par conséquent, l'analyse et

⁸ PAM-Mali reçoit des financements du Fonds pour la consolidation de la paix et du Fonds des Nations Unies pour la stabilisation et la paix au Mali, administré par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

les théories du changement applicables recouvrent des points d'entrée et des risques dépassant la simple mise en œuvre d'une activité.

Dans la figure 3.2, la conception et la mise en œuvre du programme se voient ajouter l'éventualité de faire du tort et les possibilités de contribution à la consolidation de la paix à travers les programmes du PAM. Comme l'illustrent les lettres et flèches rouges, les mauvaises conception et mise en œuvre des programmes du PAM peuvent être source d'une amertume créant les conditions d'un futur conflit. Les éventuelles contributions à l'amélioration des perspectives de paix sont représentées par des flèches vertes et des chiffres. Ces exemples ont une valeur illustrative plutôt qu'exhaustive.

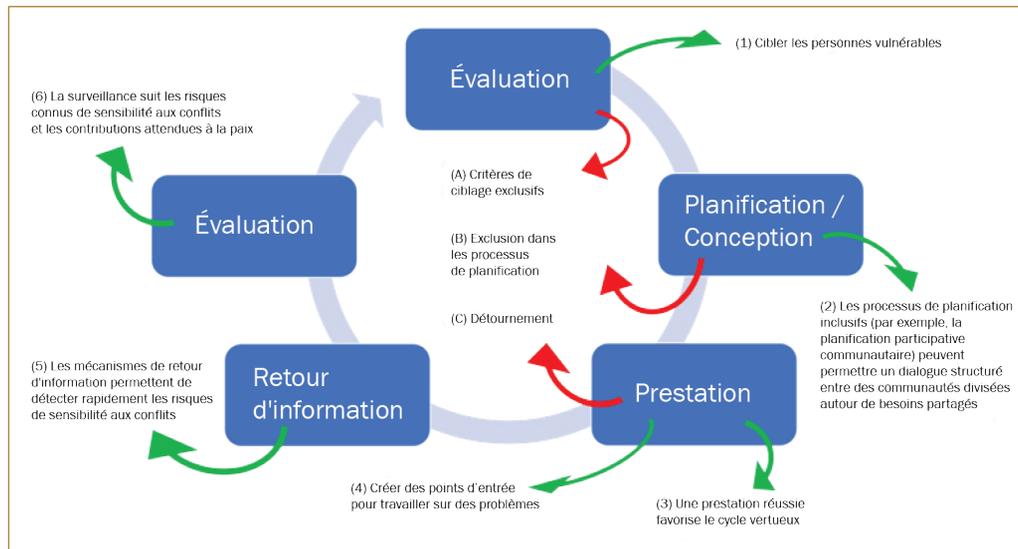


Figure 3.2. Angles d'approche possibles pour intégrer la consolidation de la paix dans la conception du programme et le cycle de mise en œuvre

Quand le programme échoue dans sa mise en œuvre (flèches rouges), un cercle vicieux s'enclenche : le service promis n'est pas fourni, puis le manque de confiance dans le prestataire est renforcé par la mauvaise qualité du service. Dans ce type de situation, l'exclusion et le détournement renforcent les attentes négatives et rendent moins probable la confiance dans les mécanismes de prestation de service.

- **Exclusion par les critères de sélection.** La décision de qui recevra et ne recevra pas de ressources est une véritable poudrière, quelle que soit la forme que prend l'aide. Même quand les critères sont minutieusement choisis en fonction de la vulnérabilité, les populations les plus fragiles peuvent recouper des groupes ethniques ou linguistiques, alimentant les griefs.
- **Exclusion dans la planification des processus.** Les définitions exclusives quant à qui constitue la « communauté » ou la prévalence de dynamiques de pouvoir importantes en son sein peuvent amener certains groupes à être exclus de la planification participative communautaire, ou de n'y avoir aucune influence. Les processus peuvent renforcer la domination de certains par d'autres.
- **Détournement.** Le détournement des ressources par des individus puissants peut alimenter les griefs et accentuer les tensions liées à la corruption.

Quand le programme comprend bien le contexte du conflit et s'y adapte (voir flèches vertes), il enclenche un cycle vertueux, créant une espérance parmi les bénéficiaires qui se voit renforcée par la réussite de la prestation, renforçant elle-même l'espérance

dans la prestation de service future, etc.⁹ Les points ci-dessous illustrent comment une bonne prestation peut, en théorie, renforcer le cercle vertueux et contribuer aux perspectives de paix.

- Les gens attendent de l'initiative qu'elle soit impartiale, et cette attente est renforcée positivement quand l'aide cible bien les plus vulnérables. (Même quand les gens ne sont pas bénéficiaires, ils respectent généralement le fait que les plus vulnérables reçoivent de l'aide.)¹⁰
- Les processus inclusifs comme la planification participative et communautaire donnent l'occasion aux communautés divisées de travailler main dans la main pour identifier les besoins communs et y répondre, mais aussi tisser des liens en dépit des divisions grâce à des interactions répétées.
- Une prestation de service réussie crée l'attente d'une prestation future. Si les services sont fournis par le gouvernement, le processus peut renforcer la confiance dans les fonctions du gouvernement/de l'État.
- La livraison réussie de produits de première nécessité, comme la nourriture, peut créer des opportunités pour que d'autres initiatives s'attaquent aux facteurs du conflit en resserrant les relations et en renforçant la crédibilité auprès des communautés.
- Les mécanismes de retour d'informations permettent d'entendre le plus tôt possible les préoccupations liées à la sensibilité au conflit et de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes au niveau de la collectivité.
- Les mécanismes de suivi permettent de surveiller les risques connus en matière de sensibilité au conflit ainsi que les contributions attendues à la paix, potentiellement à l'aide de techniques non basées sur des indicateurs.

⁹ Banque mondiale, *World Development Report, 2004: Making Services Work for Poor People* (Banque mondiale : Washington, DC, 2004).

¹⁰ Banque mondiale, *World Development Report, 2015: Mind, Society and Behavior* (Banque mondiale : Washington, DC, 2015) ; et Narayan, D. et al., *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (Oxford University Press : New York, 2000). Ces conclusions ont été confortées par les entretiens avec les partenaires et au cours des recherches de terrain.

4. La contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix au Mali

L'équipe de recherche a formulé un certain nombre de théories du changement liées aux activités programmées par le PAM. En s'appuyant sur la documentation disponible et un examen de la littérature, ainsi que plus largement sur les entretiens réalisés avec les informateurs-clés au sujet des objectifs et des résultats du projet, nous n'avons retenu que les théories du changement ci-dessous que les éléments de preuve soutiennent. La complexité du contexte dans lequel s'inscrit le conflit et les difficultés à y mesurer la résilience compliquent l'attribution de la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix (voir encadré 4.1). Les théories du changement sont liées aux Résultats stratégiques du T-ICSP publiés par PAM-Mali (voir figure 3.1).

Résultat stratégique 2 : Les personnes vulnérables dans les zones en post-crise et en situation d'insécurité alimentaire sont en mesure de répondre à leurs besoins caloriques et nutritionnels de base tout au long de l'année.

En se concentrant sur les personnes vulnérables dans les zones en post-crise et en situation d'insécurité alimentaire, ce résultat stratégique vise à construire la résilience chez les populations ciblées, notamment les enfants, les femmes enceintes et allaitantes, et les personnes affectées par des crises régulières ou la malnutrition aiguë. L'objectif comprend des transferts de fonds inconditionnels aux personnes vulnérables affectées par les crises saisonnières et la fourniture de repas dans les écoles des zones ciblées. Deux théories du changement distinctes ont été proposées pour le programme de cantine scolaire :

Théorie du changement 1 : Si les communautés locales se mobilisent pour gérer les programmes de cantine scolaire via des comités de gestion scolaire (CGS, voir encadré 4.2), alors elles mettront en place une bonne gouvernance à base populaire et renforceront la coopération et la confiance entre membres de la communauté.

Éléments de preuve tirés du domaine de la consolidation de la paix s'appliquant à cette théorie du changement

Les postulats qui sous-tendent cette théorie du changement sont liés à : a) la manifestation d'une bonne gouvernance au niveau de la collectivité ; b) le renforcement de la confiance entre les membres de la communauté.

Faire preuve de bonne gouvernance. Le postulat est le suivant : si des processus responsabilisants sont appliqués au niveau local, alors ils permettront un apprentissage par la pratique et feront office d'exemple au niveau local. Le domaine de la consolidation de la paix nous apprend que pour établir une bonne gouvernance à partir de zéro et modifier les pratiques existantes, il faut se placer sur une perspective à long terme et produire des investissements par personne importants.¹¹

Renforcer la confiance. Le postulat est le suivant : la participation aux projets communs d'intérêt mutuel et les interactions structurées au sein de communautés auparavant divisées permettent de modifier la perception de l'autre, de construire de la confiance, de dissiper les préjugés et de faciliter les changements de perception et d'attitude. Il est crucial que les repas servis à l'école et, plus largement, la gestion des activités liées à l'enseignement, soient un aspect non litigieux de la vie communautaire et perçus positivement. Fournir un endroit sûr où engager le dialogue peut s'étendre

¹¹ Voir notamment Humphreys, M., Sanches de la Sierra, R. et van der Windt, P., *Social and Economic Impacts of Tuungane: Final Report on the Effects of a Community Driven Reconstruction Program in Eastern Democratic Republic of Congo* (Columbia University : New York, 2012).

Encadré 4.1. Le lien entre la résilience et la prévention des conflits dans le contexte malien

Bien que les facteurs de conflit et de violence au Mali aient été présents avant 2012, l'éruption de la violence a coïncidé avec l'émergence simultanée de nombreux facteurs. Les communautés qui auraient autrement été capable de traverser une ou plusieurs crises se sont rendu compte que les stratégies et mécanismes d'adaptation (institutions, confiance intra et intercommunautaire, biens) sont mis à l'épreuve et peuvent faillir face à la multiplicité des crises que traverse le Mali. Les manifestations de violence, dont la violence entre groupes ethniques et l'extrémisme violent, représentent l'échec de ces systèmes imbriqués à résoudre les conflits/tensions entre personnes et groupes. Construire la résilience au Mali exige de favoriser la confiance entre les groupes ethniques, mais aussi envers les institutions de l'État. Cette entreprise requiert aussi la création de nouveaux filets de sécurité sociaux et la prise en compte par les institutions du dérèglement climatique et de la pression démographique. Peuvent participer à prévenir la violence : le renforcement de la résilience via des processus de planification inclusifs et participatifs, la réduction des pressions sur les populations et la création de nouvelles richesses et moyens de subsistance réduisant l'effet des crises.

à d'autres questions plus litigieuses une fois les relations bien établies. Ce postulat se fonde sur la théorie du contact, qui affirme que les interactions positives humanisent « l'autre », en mettant l'accent sur les besoins communs. On s'attend à ce que les contacts prennent une toute nouvelle dimension et forment des relations entre groupes divisés afin de gérer les tensions et de prévenir la violence.¹² Certaines études soulignent qu'il est nécessaire de travailler *au sein* de la communauté pour construire la confiance avant même de pouvoir resserrer les relations entre les citoyens et l'État.¹³ Cultiver les transactions paisibles et la solidarité au sein de la société offre aux communautés un milieu propice à la compréhension commune des menaces essentielles et à l'action commune, y compris à travers l'implication de l'État.

Préoccupations liées à la sensibilité au conflit

L'utilisation par le PAM de transferts d'argent aux comités de gestion scolaire pour leur permettre de se procurer de la nourriture et de préparer les repas peut stimuler l'économie locale en accroissant la demande. Cependant, le riz produit localement est relativement cher dans de nombreuses régions du Mali, chaque comité de gestion scolaire dépense donc une partie de son budget pour acheter du riz importé à des commerçants locaux. Par conséquent, l'économie n'est pas soutenue autant qu'elle pourrait l'être au bénéfice de la communauté, ce qui peut aussi représenter une occasion manquée de renforcer la paix grâce à l'amélioration des perspectives économiques.

Disponibilité des données

Les mécanismes de suivi actuels de PAM-Mali n'évaluent pas si, et le cas échéant comment, un comité de gestion scolaire actif contribue à l'augmentation de la coopération et de la confiance au niveau local. Seuls, les indicateurs objectifs ne peuvent pas mesurer les changements dans les niveaux de conflit/tension au sein d'une communauté que l'on pourrait attribuer uniquement au programme de cantine scolaire, car les conflits

¹² Selon les critiques de la théorie du contact, l'augmentation des contacts peut se traduire par l'aggravation des préjugés, notamment quand la prise de contact est involontaire ou qu'il existe une différence de pouvoir importante entre les différents groupes. Voir Babbitt, E., Chigas, D. et Wilkinson, R., *Theories and Indicators of Change: Concepts and Primers for Conflict Management and Mitigation* (USAID : Washington, DC, 2013). En outre, il existe peu d'éléments de preuve attestant de la longévité des changements d'attitude et les problèmes de rechute sont fréquents. Un certain nombre d'études soulignent également que les individus peuvent collaborer a minima dans le but d'obtenir un avantage économique personnel tout en s'efforçant d'empêcher ces interactions d'affecter significativement les relations entre les groupes. Voir Woodrow, P. et Oatley, N., 'Practical approaches to theories of change in conflict, security and justice programmes', partie I, 'What they are, different types, how to develop and use them', *Practice Products for the Conflict, Crime, and Violence Results Initiative (CCVRI)* (UK Department for International Development et CDA Collaborative Learning Projects : Londres, 2013).

¹³ Spearing, M., *Addressing State Fragility from the Bottom Up Through Inclusive Community Governance: Exploring Theories of Change* (CARE Pays-Bas : La Hague, 2016). Voir également Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development* (PNUD : New York, 2016). La capacité des groupes à s'entendre sur le mode de vie et à gouverner ensemble est l'un des trois piliers du Contrat social pour la gouvernance du PNUD.

Encadré 4.2. Comités de gestion scolaire

Les Comités de gestion scolaire (CGS) sont des groupes de travail dotés d'objectifs concrets et représentatifs des communautés locales. Toutes les écoles publiques sont tenues d'avoir un tel comité. Ils ont pour mandat la gestion et la prise de décision sur tous les aspects de la vie scolaire. Les CGS associent corps administratif et institution élue. Certains de leurs membres sont élus par la communauté locale tandis que d'autres en sont membres ex officio. Le programme de cantine scolaire de PAM-Mali est mis en œuvre avec et à travers le CGS, qui reçoit des virements mensuels pour acheter de la nourriture et cuisiner les repas des élèves. Le CGS mobilise des cuisiniers bénévoles et collecte les contributions de la communauté.

locaux ont plusieurs facteurs. De plus, le comité de gestion scolaire aura, au mieux, une influence partielle sur la confiance et la coopération au sein de la communauté dans son ensemble. La bonne gouvernance peut s'évaluer en vérifiant l'existence et la qualité de l'implication des minorités dans le comité de gestion scolaire, ou en évaluant la perception des performances de ce dernier par la communauté. Les consultations et enquêtes peuvent aussi collecter des éléments de preuve sur l'utilisation qui est faite des comités de gestion scolaire pour résoudre les conflits au sein d'une communauté ou pour fournir d'autres services.

Analyse

La pertinence de cette théorie du changement dépend du contexte. Si les écoles servent des communautés divisées où la confiance et la coopération sont faibles, alors elles peuvent offrir un mécanisme efficace de resserrement des relations au niveau local. Cependant, dans les communautés homogènes où la confiance et la coopération sont déjà fortes, leur utilité peut s'avérer limitée. Le Mali compte de nombreuses écoles mixtes qui rassemblent plusieurs communautés et sont fréquentées par des enfants issus de divers groupes ethniques ou sociaux. En revanche, le PAM ne collecte pas actuellement de données sur la mixité des populations scolaires. Il ne détient pas non plus d'informations sur les tensions ou divisions locales. Si PAM-Mali considère que la contribution potentielle des comités de gestion scolaire à l'amélioration des perspectives de paix est suffisamment robuste pour mériter une enquête approfondie, alors il doit :

Recommandation n°1.

Réaliser des recherches qualitatives sur un petit échantillon de comités de gestion scolaire pour déterminer si la confiance et la coopération s'améliorent parmi leurs membres et ce qui leur permet éventuellement de les transmettre à la communauté en général.

Recommandation n°2.

Recueillir des données pour identifier les endroits où les comités de gestion scolaire travaillent auprès d'écoles mixtes de communautés divisées afin de mieux comprendre si le programme y offre une valeur ajoutée au-delà des repas scolaires, qui sont la préoccupation habituelle du PAM.

Recommandation n°3.

Approfondir l'étude du rôle de l'argent dans le modèle de cantine scolaire, notamment son potentiel « effet stimulus » sur la communauté environnante.

Théorie du changement 2 : Si les programmes de cantine scolaire contribuent au maintien des écoles, alors ils peuvent renforcer le rôle stabilisateur de l'enseignement dans les communautés en crise.

Encadré 4.3. Peers for Peace : Renforcement de la cohésion sociale dans les régions de Mopti et Ségou

Ce projet pilote du Fonds pour la consolidation de la paix est mis en œuvre conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme alimentaire mondial (PAM), et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le PAM dirigeant le projet. Ce dernier cible 500 foyers et comprend le renforcement des mécanismes communautaires de médiation des conflits ainsi que l'amélioration des moyens de subsistance et des infrastructures communautaires. La théorie du changement qui sous-tend ce projet est la suivante : si les structures communautaires de prévention et de transformation des conflits sont renforcées et que les moyens de subsistance sont améliorés via des stratégies de génération de revenus, alors les communautés seront plus résilientes face aux conflits violents liés à la gestion des ressources naturelles, le tissu social sera réparé et la cohésion sociale sera plus forte.

L'équipe de recherche est allée à la rencontre de partenaires à Mopti, mais n'a pas pu visiter les sites de projet pour raison de sécurité. Des changements considérables ont été observés par les partenaires dans la commune de Diankabou, cercle de Koro, région de Mopti. Cette commune est concernée par le projet, mais les résultats ne figurent pas encore dans les rapports. On a notamment observé une réduction de la gravité et de l'échelle des violences intercommunautaires. Avant l'intervention, on en observait de nombreuses entre les bergers peuls et les agriculteurs Dogons, allant jusqu'au massacre et à l'incendie de villages tout entiers. Les champs proches du village peul étaient devenus inaccessibles aux membres de la communauté Dogon. Au cours de la phase de planification initiale, les membres d'une communauté s'interdisaient, par peur, de pénétrer dans le village de l'autre. Néanmoins, les tensions ont considérablement baissé depuis le début du projet. On a également observé une augmentation de l'interdépendance économique entre villages : les Peuls autorisent les Dogons à entrer dans le village avec leurs animaux pour qu'ils s'abreuvent au puits construit dans le cadre du projet, tandis que les Dogons vendent aux Peuls des légumes cultivés dans les jardins soutenus par le projet. En outre, les groupes de crédit et d'épargne villageois donnent l'occasion de renforcer l'autonomie grâce à l'octroi de petits crédits, favorisant la solidarité et le dialogue parmi les membres. Les mouvements de personnes entre les villages ont également augmenté.

On note, par des preuves anecdotiques, une hausse de la confiance entre les partenaires, bien que les indicateurs actuels ne permettent pas de bien mesurer ces observations. Des sources alternatives de données pourraient mieux guider les indicateurs de résultats suivants :

- le nombre de conflits résolus grâce à des mécanismes idoines et le niveau de satisfaction concernant le résultat ;
- la cartographie des mouvements pour suivre l'augmentation des interactions entre communautés ;
- les données relatives aux interactions économiques via les marchés et l'intégration économique ; et
- aux fins d'information des donateurs, la méthode du « changement le plus significatif » pourrait servir à collecter les preuves du changement chez les membres de la communauté.

Les changements observés dans le contexte du conflit sont frappants. Toutefois, dès le début du projet, les Forces de défense et de sécurité maliennes ont été déployées dans la zone pour empêcher les violences intercommunales et pour combattre les groupes extrémistes violents. Des bases semblent avoir été récemment installées dans d'autres lieux de projet, ce qui offre une explication alternative au changement soudain et notable dans le niveau de violence. Il faut enquêter davantage sur le sujet.

Éléments de preuve tirés du domaine de la consolidation de la paix s'appliquant à cette théorie du changement

Les services de base tels que l'enseignement, les soins de santé, l'eau potable et l'assainissement permettent aux sociétés et aux économies de fonctionner. Ils sont souvent perturbés par les conflits et la colère peut naître quand une communauté perd l'espoir d'y avoir accès. Leur remise en place restaure la normalité et l'espoir en un avenir plus paisible.¹⁴ La reprise des services, notamment des écoles, peut verser un « dividende de paix » plus tangible pour une population que le secteur de la sécurité ou la réforme constitutionnelle.¹⁵ Elle démontre que les raisons qui ont mené à la fermeture sont désormais dépassées. Par conséquent, la réouverture des écoles ou leur maintien peut offrir un sentiment de normalité, de sécurité et une routine rassurante en temps de crise.

Dans ce contexte, le programme de cantine scolaire du PAM encourage le maintien des écoles en se servant de l'institution scolaire comme d'un instrument pour la four-

¹⁴ Gouvernement du Royaume-Uni, *The UK Government's Approach to Stabilisation: A Guide for Policy Makers and Practitioners* (Stabilisation Unit : Londres, 2019).

¹⁵ McCandless, E., *Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding* (Bureau des Nations Unies de soutien à la consolidation de la paix : New York, 2012).

niture de nourriture, ce qui se traduit par une meilleure assiduité et une meilleure attention en classe, favorisant la création de capital humain.¹⁶ Ainsi, les cantines scolaires peuvent contribuer directement à restaurer un sentiment de normalité dans les sociétés en crise. Par ailleurs, lorsque d'autres structures de soutien social viennent à faillir, la cantine scolaire peut renforcer les écoles dans ce rôle auprès des enfants. Il est ainsi possible d'obtenir des avancées sur le plan éducatif, nutritionnel et psychologique grâce à l'infrastructure scolaire existante, les avantages obtenus s'accumulant de façon synergique.

Préoccupations liées à la sensibilité au conflit

Au Mali, les écoles ferment pour diverses raisons. Certaines sont menacées car elles enseignent le programme officiel, qu'on appelle « l'école française ». Les fermetures et réouvertures d'écoles ont un effet signal considérable au Mali. Les groupes djihadistes ciblent les écoles et les forcent souvent à fermer lorsqu'ils prennent le contrôle d'une zone dans le but de saper l'autorité de l'État et en signe de rejet de sa politique de laïcité à l'école.¹⁷ Toutefois, de nombreuses écoles ferment également pour cause de conditions de travail trop difficiles liées à la présence limitée de l'État dans la zone.

Les cantines scolaires du PAM ne sont organisées que dans les écoles publiques qui enseignent le programme officiel établi par l'État malien. Dans les zones connaissant une présence importante des groupes extrémistes (et dans celles sous leur contrôle), les écoles ont reçu des menaces souvent liées à l'enseignement des filles et certaines ont été forcées de fermer. Aider uniquement les écoles publiques peut être perçu par les groupes armés comme un abandon du principe d'impartialité et, dans le pire des cas, mettre en danger les élèves, les enseignants et le personnel du PAM.

Disponibilité des données

Les outils de suivi des processus du PAM collectent certaines données sur le fonctionnement des écoles :

- Si l'école ne fonctionne pas, pourquoi ? (Suspension de la cantine scolaire, insécurité, absence de participation de la communauté, etc.)
- L'introduction de l'argent dans la cantine a-t-elle causé des conflits au sein de la communauté ? Le cas échéant, quelles sont les raisons du conflit ?

En revanche, le PAM ne collecte aucune donnée liée spécifiquement à la façon dont les programmes de cantine scolaire contribuent éventuellement au maintien des écoles ou à la stabilisation des communautés affectées par les conflits.

Analyse

L'ouverture et la fermeture des écoles a un effet signal considérable dans les zones affectées par le conflit au Mali. Lorsque les groupes djihadistes ont attaqué des écoles, le gouvernement malien a fait de leur réouverture un acte symbolique qui s'inscrivait dans une campagne. Bien que le bureau de pays ne collecte pas de donnée relative à cette théorie du changement, les études tierces montrent que les programmes de cantine scolaire ont un effet positif sur le maintien des écoles, réduisent les effets des conflits sur l'enseignement et la stabilité des communautés.¹⁸ Une étude récente basée sur des méthodes quasi-expérimentales a montré que dans les zones affectées par le

¹⁶ Moussa, S., 'Keeping schools open: School feeding in conflict and crisis', *SCN News*, 24 juillet 2002, pp. 54-59.

¹⁷ Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *La crise cachée : les conflits armés et l'éducation* (UNESCO : Paris, 2011).

¹⁸ Voir par ex. USAID, *Activité d'Appui à l'Éducation En Situation d'Urgence-USAID-EESA : Analyse Rapide des Besoins liés à l'Éducation (RNA) dans les régions de Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal*, 2016. Bamako, USAID Mali ; et Plan Ireland, *Falling Through the Cracks: Barriers to Conflict Affected Malian Children's Education* (Plan Ireland : Dublin, 2014).

conflit au Mali, la présence d'une cantine scolaire a augmenté le taux de scolarisation de 11 % entre 2012 et 2017 et allongé la durée de scolarisation de 0,5 ans par enfant en moyenne.¹⁹ De plus, les repas pris à l'école ont permis de réduire la participation des enfants au travail. Ces effets sont plus importants dans les zones où le conflit est intense.

Les écoles constituent une plateforme clé dans les interventions d'aide et de développement, et les cantines scolaires sont un facteur essentiel de leur maintien. Ainsi, les écoles jouent un rôle dans le retour à la normale et à la stabilité des communautés locales, à la fois directement et en tant que vecteur d'interventions supplémentaires.

Recommandation n°4.

Développer davantage les outils de suivi pour pouvoir estimer le résultat du programme sur la paix et la stabilité locale. Il s'agit d'évaluer la situation du conflit avant toute intervention, d'effectuer une étude quantitative ou qualitative de l'effet des écoles sur la stabilisation et la paix locales, et d'évaluer leurs effets sur la gouvernance et la prestation de services au niveau local.

Résultat stratégique 4 : Les populations des zones ciblées, y compris les petits paysans vulnérables, voient leurs moyens de subsistance s'améliorer et sont assez résilients pour mieux garantir leur sécurité alimentaire et répondre à leurs besoins nutritionnels tout au long de l'année.

Ce résultat stratégique vise à construire la résilience chez les populations ciblées en préservant ou en augmentant la capacité productive de leurs ressources et en promouvant l'augmentation des revenus grâce à un soutien technique et au renforcement des liens avec les marchés. Il implique des activités d'aide alimentaire contre biens communautaires²⁰ ainsi qu'un soutien à la chaîne de valeur et aux marchés des petits producteurs.²¹ Le projet pilote conjoint du PAM, financé par le Fonds pour la consolidation de la paix (voir encadré 4.3), s'inscrit dans ce résultat. L'équipe de recherche a proposé deux théories du changement pour atteindre ce résultat stratégique.

Théorie du changement 3 : Si les ressources naturelles sont valorisées et que des accords équitables sont passés pour leur utilisation, alors les conflits/tensions liés à leur accès entre les différents groupes d'utilisateurs seront réduits.

Éléments de preuve tirés du domaine de la consolidation de la paix s'appliquant à cette théorie du changement

La théorie du changement proposée postule que les conflits pour les ressources naturelles sont causés soit par un stock réduit ou limité, soit par leur utilisation inéquitable.

Augmenter le stock de ressources. Dans les zones où différents facteurs, comme les changements démographiques, les pressions du marché et la modification de l'environnement, poussent les gens à dépasser les limites durables d'utilisation des ressources naturelles, la concurrence pour leur accès s'intensifie. Réhabiliter et enrichir les ressources naturelles pour augmenter leur disponibilité et leur productivité permet donc de réduire la concurrence pour leur accès.

¹⁹ Aurino, E. et al., 'School feeding or general food distribution? Quasi-experimental evidence on the educational impacts of emergency food assistance during conflict in Mali', *Innocenti Working Paper* no. 4 (2018), Bureau de recherche de l'UNICEF, Innocenti, Florence.

²⁰ Les d'aide alimentaire contre biens communautaires sont entreprises pour développer, restaurer et réhabiliter les infrastructures productives communautaires, et conçues via des processus communautaires participatifs.

²¹ Le soutien à la chaîne de valeur et aux marchés des petits producteurs implique des activités de renforcement des moyens de subsistance des communautés paysannes vulnérables : soutien technique, facilitation de l'accès aux marchés, amélioration de la valeur ajoutée et réduction des pertes post-récolte.

Utilisation équitable des ressources. L'un des enseignements majeurs tirés d'un large éventail de programmes associant la résolution des conflits à la gestion des ressources naturelles (GRN) est que la conception des composantes de la GRN doit prendre en compte les conflits liés à la gestion des ressources. Pour maximiser les résultats de consolidation de la paix, les programmes doivent créer un système de propriété clair, imaginer des mécanismes pour trancher les litiges et promouvoir l'équité en termes d'avantages.²²

Préoccupations liées à la sensibilité au conflit

Lorsqu'il s'agit de concevoir des activités visant à améliorer ou enrichir les ressources naturelles, il est essentiel de se demander qui, en définitive, bénéficiera ou souffrira de l'intervention. Cette réflexion s'applique aussi au travail de création et de réhabilitation des actifs productifs réalisé par le PAM. Pour prévenir les conflits liés à la propriété et à l'utilisation (par ex. celle des terres améliorées), les partenaires du PAM négocient des accords au sein des communautés. La tradition locale étant orale, ces accords font intervenir des acteurs étatiques pour formaliser le statut juridique des terres. Cette pratique constitue une réponse à certains cas où les propriétaires terriens, qui avaient accepté de laisser des communautés vulnérables utiliser leurs terres, avaient réaffirmé leur propriété et exigé leur utilisation exclusive suite aux améliorations apportées par les interventions d'aide alimentaire contre biens communautaires.

Des préoccupations liées à la sensibilité au conflit ont émergé au sujet de cette pratique au cours des recherches de terrain. Dans certains cas, les propriétaires terriens semblaient retirer un avantage important de la réhabilitation des terres/actifs alors que l'activité est censée cibler les membres les plus vulnérables de la communauté. Pour renforcer la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix au Mali, il serait judicieux d'adopter une démarche transformatrice dans le cadre de laquelle l'amélioration des terres/de l'eau renforcerait l'accès des groupes vulnérables à ces ressources, améliorerait la justice sociale et éviterait de réinstaurer un accès inéquitable. La lutte pour le pouvoir et les ressources est au cœur de nombreux conflits au Mali. Il est important d'étudier le potentiel et les risques de l'approche transformatrice tout en s'interrogeant sur la bonne application du standard minimum « ne pas nuire ». Contester les pratiques traditionnelles présente de nouveaux risques. Remettre en cause la situation sociale dans le contexte d'un conflit peut fortement déstabiliser les communautés et provoquer des violences ouvertes. Il y a aussi des considérations pratiques à prendre en compte. Le PAM doit être présent et accompagner la communauté dans un processus transformatif de long terme. En se lançant dans un programme d'aide alimentaire contre biens communautaires au Mali, le PAM s'engage à soutenir les communautés pendant au moins trois ans afin d'obtenir des résultats durables.

Disponibilité des données

L'évaluation externe du programme conjoint de résilience par le PAM et la FAO a déterminé que le programme d'aide alimentaire contre biens communautaires avait un effet positif sur la cohésion sociale.²³ Elle attribue cet effet à l'amélioration des moyens de subsistance (création/réhabilitation des ressources), au soutien à la chaîne de valeur et aux marchés des petits producteurs et à la négociation de l'utilisation des terres et des droits de pâturage. L'analyse coûts-bénéfices effectuée par PAM-Mali en 2018 a également permis de déterminer que les affrontements interethniques ont été

²² Voir par ex. USAID, *Water and Conflict: A Toolkit for Programming* (USAID : Washington, DC, 2014).

²³ FAO et PAM, *Évaluation conjointe FAO/PAM du projet « Appui à la résilience des populations vulnérables au nord du Mali »*, Rome, 2019, <www.fao.org/evaluation – www1.wfp.org/independent-evaluation>. Licence : CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Encadré 4.4. Planification participative communautaire

La Planification participative communautaire (PPC) est un outil remontant qui garantit aux communautés qu'elles aient leur mot à dire et fixent elles-mêmes les priorités des activités comme l'assistance alimentaire contre biens communautaires. Elle sert à mettre au point des plans multisectoriels parfaitement adaptés aux priorités locales et à garantir que la hiérarchisation et la responsabilité en reviennent aux communautés.

Au Mali, le PAM adopte une démarche par bassin versant : toutes les habitations du même bassin versant sont représentées dans la PPC. La raison est qu'elles affrontent les mêmes problèmes et que les effets des interventions affectent toutes les communautés avoisinantes. Se crée ainsi un forum où, par exemple, les agriculteurs et les éleveurs peuvent se rencontrer et échanger.

réduits par la création de ressources liée aux programmes d'aide alimentaire contre biens communautaires.²⁴

Le bureau de pays ne collecte de données ni sur les accords d'utilisation passés ni sur le sentiment d'équité perçu par les personnes concernées. Aucune donnée n'est collectée non plus sur le respect des accords, bien que l'on pense que PAM-Mali aurait eu vent d'une éventuelle violation par le biais de ses partenaires. La question de la captation des avantages étant difficile à évaluer, elle mérite d'être approfondie.

Analyse

Parmi les causes profondes de l'éruption de violence au centre du Mali, on trouve les conflits liés aux terres et aux ressources. Les différends entre agriculteurs et éleveurs, qui coïncident souvent avec les clivages ethniques, se sont intensifiés à cause du dérèglement climatique et de la croissance démographique. Ils sont parfois exploités par les groupes armés. En améliorant les infrastructures pour réduire la dégradation des terres et la perte d'eau, l'aide alimentaire contre biens communautaires enrichit les ressources, participant directement à prévenir les conflits qui leur sont liés au niveau communautaire. Pour renforcer la contribution à l'amélioration des perspectives de paix, ce programme doit travailler sur les questions de propriété et d'utilisation des terres abordées ci-dessus en promouvant une plus grande équité dans les avantages qu'il procure. Étant donné que l'aide alimentaire contre biens communautaires et le soutien à la chaîne de valeur et aux marchés des petits producteurs font partie d'une démarche globale en matière de résilience au Sahel, laquelle est menée par le bureau régional du PAM à Dakar, l'étude des problèmes de sensibilité au conflit liés à l'aide alimentaire contre biens communautaires doit être menée au niveau régional.

Recommandation n°5.

Préconiser un rôle moteur pour le bureau régional dans les recherches sur les programmes afin d'obtenir des changements transformateurs sur la question des terres. Soutenir le bureau régional dans ces recherches et jauger le potentiel du PAM dans les questions liées aux terres et à l'eau. Intégrer les conclusions et observations dans les accords sur les terres, notamment pour s'en servir dans les programmes de résilience. Il sera peut-être nécessaire d'identifier les bonnes pratiques parmi les agences qui travaillent directement dans la région sur des changements profonds liés aux accords sur les terres. Cela ouvrirait un débat plus éclairé sur le rôle éventuel du PAM dans cette zone.

Théorie du changement 4 : Si les communautés se mobilisent pour analyser leurs vulnérabilités via un processus inclusif et participatif, puis travaillent de concert à renforcer leurs moyens de subsistance, alors la jeunesse sera mieux incluse et la collaboration sera renforcée au sein des communautés et entre elles.

²⁴ Sissoko, K. et Troré, M., *Evaluation des Impacts (Coûts/Bénéfices) des Activités Food for Assets (FFA) au Mali* (PAM Mali : Bamako, 2019).

Éléments de preuve tirés du domaine de la consolidation de la paix s'appliquant à cette théorie du changement

Cette théorie du changement repose sur la théorie du contact (voir théorie du changement 1 sur la manière dont les processus participatifs peuvent renforcer la confiance entre les membres de la communauté), ainsi que sur le postulat selon lequel les interventions d'aide alimentaire contre biens communautaires sont à même de créer des sources de pouvoir et de sens alternatives via les processus de planification participative communautaire (PPC), donnant ainsi l'occasion aux jeunes de faire entendre leurs idées et de les voir mises en pratique (voir encadré 4.4). Les jeunes marginalisés peuvent en bénéficier tout particulièrement en s'autonomisant à travers leur implication dans le développement de leurs moyens de subsistance.²⁵

Préoccupations liées à la sensibilité au conflit

Vu les relations de pouvoir au sein de la communauté, tous les membres de la communauté ne pourront pas participer au processus de PPC sur un pied d'égalité. Cette inégalité peut être due à des différences de caste ou de sexe au sein de la communauté, ou au fait que les communautés d'éleveurs ne soient pas intégrées au processus de PPC.

Disponibilité des données

Bien que le PAM et ses partenaires documentent la PPC, le bureau de pays ne dispose pas des outils et processus nécessaires pour évaluer son éventuelle contribution à une hausse de la collaboration et de la confiance au sein des communautés et entre elles, ou son éventuelle propagation à des activités/sphères ne faisant partie d'aucune intervention. PAM-Mali a commandé une étude à un consultant externe sur la contribution possible de son programme à la cohésion sociale. Le processus de PPC fera partie des activités concernées par l'étude.

Le PAM collecte des données pour déterminer si tel ou tel actif dispose d'un comité de gestion et pour assurer le suivi de sa composition et de son fonctionnement. En revanche, il ne prend pas en compte la qualité des processus, comme les personnes incluses ou exclues du pouvoir décisionnel. Aucune donnée n'est ainsi collectée au sujet du sentiment d'autonomie des jeunes ou de leurs perspectives d'avenir. Pour combler ce manque, il faudrait réaliser une étude collectant des données sur la migration économique des jeunes et les perspectives d'avenir qu'ils entrevoient. Il serait également utile d'effectuer une évaluation qualitative.

Comme évoqué plus haut, la réduction des conflits entre groupes sociaux a été documentée dans une évaluation récente, bien qu'aucun détail n'y soit donné sur l'incidence des conflits.²⁶ Par conséquent, les données disponibles ne permettent pas de comprendre totalement les éventuels effets sur la paix ou les problèmes liés à la sensibilité au conflit.

Analyse

La PPC donne l'occasion aux communautés de se rassembler pour discuter de leurs problèmes et leur apporter des solutions. Si le processus implique des représentants issus de communautés divisées et adopte une démarche promouvant l'équité et la tolérance, alors il a le potentiel de contribuer à l'amélioration des perspectives de paix. Comme abordé dans la théorie de changement 1, les critiques de la théorie du contact notent que les interactions peuvent aggraver la situation si la prise de contact est forcée ou que les relations de pouvoir sont manifestement déséquilibrées. Si la PPC devait véritablement modifier les attitudes envers les autres groupes, on pourrait

²⁵ Peace Direct, *Evaluation of Livelihoods Support and Peacebuilding Project* (Peace Direct : Kismayo, Somalia, 2019).

²⁶ Sissoko et Troré (note 24).

le démontrer en observant la collaboration s'étendre au-delà de la PPC vers des interactions plus larges et plus fréquentes entre les communautés divisées. L'initiative prise par le bureau de pays de commander une étude externe sur la cohésion sociale pourrait offrir des enseignements précieux, bien que d'autres éléments de preuve soient nécessaires, notamment concernant l'exclusion potentielle des groupes vulnérables et des jeunes. Puisque la PPC fait partie des outils du PAM, ces éléments de preuve pourraient aussi être obtenus au niveau central ou régional. Une compréhension plus fine des aspirations et frustrations des jeunes semble nécessaire. La relation entre les programmes du PAM, la cohésion sociale et la consolidation de la paix est abordée plus en détails dans l'encadré 4.4, qui décrit le projet Peers for Peace du Fonds pour la consolidation de la paix.

Recommandation n°6.

Améliorer les mécanismes de suivi pour comprendre les perspectives des jeunes sur le plan de leur avenir, de leur autonomie et du sens qu'ils donnent à leur vie.

Résultat stratégique 5 : Le gouvernement et la société civile ont renforcé leur capacité à gérer les politiques et programmes en matière de sécurité alimentaire et de nutrition d'ici 2023.

Les politiques en matière de sécurité alimentaire et de nutrition sont en première ligne dans le calendrier de développement du gouvernement. Ce résultat stratégique vise à remédier aux causes profondes de l'insécurité alimentaire et de la faim en renforçant la capacité du gouvernement, au niveau central comme local, à gérer et mettre en œuvre ses politiques de sécurité alimentaire et de nutrition.

Théorie du changement 5 : Si le gouvernement améliore la fourniture des services sociaux de base, ainsi que sa responsabilité et sa réactivité, alors le lien entre le citoyen et l'État se renforcera, l'État signalant sa disposition et sa capacité à répondre aux besoins de la population.

Éléments de preuve tirés du domaine de la consolidation de la paix s'appliquant à cette théorie du changement

La mauvaise prestation de service et l'échec de la gouvernance sont largement reconnus comme des causes sous-jacentes du conflit. Un postulat largement partagé sous-tend tout un éventail de programmes de renforcement de l'État : celui que l'administration publique et les services sociaux, lorsqu'ils sont efficaces et équitables, peuvent améliorer le contact entre les citoyens et l'État et responsabiliser ce dernier en lui offrant une légitimité tirée de ses performances. En effet, la fourniture de services, comme la cantine scolaire ou les services liés à la nutrition, donne parfois lieu aux seules interactions de routine avec l'État. Toutefois, les éléments de preuve sur ce postulat sont mitigés. Certains soutiennent que trop de variables sont impliquées pour démontrer un quelconque lien de cause à effet entre la prestation de service et le gain de légitimité de l'État.²⁷ Les modèles de prestation de service dotés de mécanismes de réparation, qui favorisent les relations entre les prestataires de services et leurs utilisateurs, semblent connaître une meilleure réussite dans le changement des attitudes.²⁸

Au Mali, le PAM travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Solidarité et de l'Action Humanitaire, qui est responsable de la coordination générale des activités de protection sociale auprès des divers ministères concernés. Le PAM et Jigisemejiri, la plateforme de protection sociale nationale, collaborent depuis plusieurs années sur divers aspects de la protection sociale (nutrition, efficacité de l'orientation des

²⁷ Gouvernement du Royaume-Uni (note 14).

²⁸ Voir Slater, R., Merry, M., Tan de Bibiana, M. et Jang, S., *Service Delivery in Fragile Settings* (SIPRI et ODI : Stockholm et Londres, 2016).

dispositifs de protection et cantines scolaires, etc.). Ils ont mis au point des standards techniques liés à la création des actifs auprès des ministères compétents.

Préoccupations liées à la sensibilité au conflit

La démarche de planification participative adoptée par PAM-Mali risque de contourner, voire de saper, les processus et dispositifs de planification décentralisés. Les échelons de gouvernance tels que les districts et les communes disposent en effet de leurs propres cycles et dispositifs de planification qui, malgré la participation des services techniques locaux, demeurent séparés de la démarche en trois volets du PAM.²⁹ Si ce dernier aspire à resserrer le lien entre le citoyen et l'État via le renforcement des capacités du gouvernement, une meilleure prestation de service et une responsabilité renforcée, cette démarche en trois volets doit s'inscrire dans les processus de planification locale.³⁰

En revanche, lorsque le gouvernement échoue (y compris aux niveaux décentralisés) ou quand les ressources sont détournées par les autorités, le PAM et ses programmes peuvent perdre en crédibilité, faisant du tort à sa contribution à l'amélioration des perspectives de paix.

Disponibilité des données

Le PAM ne collecte aucune donnée évaluant la perception des services fournis ou de la confiance qu'on leur accorde. Certaines entités externes telles qu'Afrobarometer s'intéressent en revanche à la prestation de service et à la question de la responsabilité. Les Objectifs de développement durable (ODD) incluent la problématique de gouvernance dans l'objectif 16 en faveur de la paix, la justice et des institutions fortes. Ils ont défini un but spécifique (16.6) concernant la mise au point d'institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.³¹ Au Mali, la société civile a mis en place une veille citoyenne afin de collecter des informations au niveau communautaire, puis de les agréger avec les partenaires. La veille citoyenne pourrait constituer une ressource permettant de déterminer comment est perçue la prestation de services au niveau local.

Analyse

La capacité du gouvernement à fournir les services sociaux essentiels à une partie importante du Mali est limitée par l'instabilité, l'insécurité et l'incertitude quant au processus de paix. En outre, de nombreux informateurs ont remarqué que le gouvernement ne semblait pas avoir l'intention d'améliorer les services publics fournis à la population ou que ceux-ci ne pouvaient pas être fournis en raison d'une mauvaise allocation des ressources (y compris celles allouées par les autorités centrales aux autorités locales), de capacités insuffisantes, de responsabilités nébuleuses, d'une bureaucratie inefficace ou, dans certains cas, du détournement des ressources.

Les efforts de décentralisation favorisent la gestion participative du budget et la planification au niveau communal, ce qui permet de renforcer la responsabilité et la réactivité de l'État. Les budgets et projets doivent aussi répondre efficacement aux

²⁹ Le démarche en trois volets (D3V) est une démarche de programmation novatrice mise au point par le PAM, après consultation des gouvernements et des partenaires. Elle a pour objectif de concevoir, planifier et mettre en œuvre des programmes plus solides en matière de résilience, de filets de sécurité sociaux, de réduction des risques de catastrophe et de préparation. Comme son nom l'indique, la démarche se compose de trois volets : l'analyse intégrée du contexte, la planification saisonnière des moyens de subsistance et la planification participative communautaire.

³⁰ Bien que cela soit peut-être également vrai de la réaction d'urgence planifiée via la structure en agrégats qui complète les plans de réaction gouvernementaux, cette décomposition en trois volets pose problème pour les activités à moyen et long terme axées sur le développement comme le soutien à la chaîne de valeur et aux marchés des petits producteurs et l'aide alimentaire contre biens communautaires.

³¹ Pour plus d'informations sur l'ODD numéro 16, voir Organisation des Nations Unies : Objectif de développement durable (ODD) 16, <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>>.

besoins prioritaires des plus vulnérables, mais on remarque souvent un manque d'analyse participative structurée quant à la nécessité ou à la hiérarchisation d'une planification décentralisée, ainsi qu'une analyse insuffisante des questions liées aux moyens de subsistance. Les plus vulnérables ne sont pas en mesure d'exprimer leurs priorités efficacement et leur participation au niveau de la commune, et à plus forte raison du district ou de la région, est souvent limitée. Dans une grande partie du pays, l'État n'est pas présent ou dispose seulement de capacités très limitées. Au nord du Mali, par exemple, les autorités par intérim, généralement affiliées aux groupes armés signataires, assument la prestation de services dans les zones passées sous leur contrôle. Dans de nombreuses situations, la coordination des partenaires avec les autorités locales est limitée. La capacité à fournir des services est faible dans la plupart des cas et de nombreux fonctionnaires n'ont pas pu revenir. Malgré ces contraintes, des occasions demeurent pour le PAM de continuer à élargir le renforcement et le soutien aux capacités, notamment dans les échelons inférieurs de gouvernance.

Recommandation n°7.

Soutenir la création de mécanismes de plainte et de retour d'informations dans les programmes nationaux de protection sociale dirigés par le gouvernement, s'appuyer sur les bonnes pratiques identifiées en interne et sur le savoir-faire acquis grâce aux propres mécanismes de plainte et de retour d'informations du PAM, puis les appliquer aux cantines scolaires et aux autres instruments de protection sociale.

5. Questions transversales : Sensibilité au conflit, planification participative et données

Comme le démontre la section 4, PAM-Mali fait face à un certain nombre de questions qui transcendent les démarches de chaque projet ou programme pris dans son individualité. Parmi les plus importantes, on compte : a) les préoccupations liées à la sensibilité au conflit ; b) les difficultés et opportunités que présente la planification participative ; c) les données, ou les difficultés de conception des processus de mesure et de suivi des contributions à l'amélioration des perspectives de paix ; d) les questions liées aux processus, systèmes et capacités. Ces questions et les recommandations qui leur sont associées sont détaillées ci-dessous.

Préoccupations liées à la sensibilité au conflit

Au cours des recherches réalisées au Mali, un certain nombre de préoccupations liées à la sensibilité au conflit ont émergé, justifiant des enquêtes plus poussées. Bien que les préoccupations liées directement aux théories du changement et aux activités de PAM-Mali soient évoquées plus haut, certaines sont de nature plus générale et liées à plusieurs types d'activités, ou à leur totalité.

Ciblage des participants au programme

Le processus de ciblage (c'est-à-dire le choix de qui reçoit ou non certaines ressources) est le point d'achoppement le plus commun dans le monde entier en matière de sensibilité au conflit. Les risques de conflit liés au ciblage émergent sous deux formes.

Erreurs d'inclusion/exclusion dans les listes de participation/distribution

Le problème des erreurs d'inclusion/exclusion semble très répandu au Mali, et pas seulement chez le PAM, mais aussi dans d'autres agences. Le problème le plus grave se manifeste lorsque les groupes armés ou les notables essayent d'influencer, voire de contrôler, la composition des listes de distribution pour renforcer leur pouvoir sur la communauté et légitimer leur position.

En cas d'exclusion, on peut aussi craindre des tensions entre les personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et les communautés qui les accueillent. Ailleurs, l'assistance fondée sur le statut de déplacé a provoqué des griefs lorsque les membres de la communauté d'accueil étaient tout aussi vulnérables que leurs hôtes. Au Mali, le PAM fournit une assistance alimentaire d'urgence aux PDI commençant dès leur déplacement et durant 90 jours. Après 90 jours, les PDI comme les populations d'accueil reçoivent une assistance fondée sur leur niveau de vulnérabilité. C'est une excellente pratique sur le plan de la sensibilité au conflit. Fournir une assistance sur la base de la vulnérabilité plutôt que sur celle du statut de victime aide à prévenir les tensions entre les PDI et leurs communautés d'accueil.

Les contributions sont collectées et redistribuées en partant du principe que tous les membres de la communauté sont vulnérables

Dans certains cas, le comité fournit une liste de distribution au PAM, mais une fois les aides envoyées (nourriture/argent), elles sont collectées par le chef et redistribuées à la communauté toute entière en partant du principe que tous ses membres sont vulnérables. Les partenaires ont des points de vue différents sur le sujet : la redistribution est tantôt décrite comme volontaire, tantôt comme involontaire. En revanche, il est clair

que si une famille décidait de conserver ses rations et refusait de participer à la redistribution, elle serait frappée d'ostracisme. Si l'ampleur de cette pratique est sujette à débat, elle semble relativement répandue dans les régions de Ségou et Mopti. Du point de vue de la sensibilité au conflit, les efforts déployés pour aider les plus marginalisés sont susceptibles de les marginaliser d'autant plus au sein de leur communauté, sans qu'ils aient la possibilité de contrôler les actifs qui leur sont destinés ou de se défendre contre les abus de pouvoir. Si les critères de sélection sont mal compris ou acceptés au sein de la communauté, il pourrait se produire une intensification des griefs parmi les groupes exclus, notamment si le chef venait à favoriser certains groupes.

La question est liée au rôle des chefs traditionnels et ne peut être abordée sans envisager les éventuelles conséquences indésirables. L'affaiblissement des chefs traditionnels et de leurs pratiques peut fragiliser le tissu social, rendant les communautés plus vulnérables aux crises de toutes sortes en cas d'instabilité et de tension. Un mécanisme de plainte et de retour d'informations est déjà en place. Sensibiliser la communauté à l'existence de ce mécanisme aiderait le PAM à saisir l'ampleur du phénomène et à guider sa prise de décision sur les mesures à prendre pour résoudre le problème.

Recommandations concernant le ciblage des individus et des foyers pour la fourniture d'aide

D'après les échanges sur le sujet des pratiques de ciblage et les diverses difficultés rencontrées, on conseille au bureau de pays d'étudier les bonnes pratiques à adopter dans la sélection des bénéficiaires pour mieux les intégrer dans les programmes. Le ciblage des aides ne doit pas seulement chercher à éviter les erreurs d'exclusion et d'inclusion. Il doit aussi envisager d'autres risques potentiels, car il peut contribuer à la hausse des tensions ou manquer l'occasion d'améliorer les perspectives de paix. Cette démarche s'appuie sur un examen cartographique des approches de ciblage effectué par le bureau régional à Dakar. La recherche opérationnelle impliquerait d'étudier les méthodes de ciblage dont se sert une large sélection d'agences au Mali et dans la région, puis de déterminer leur effet sur le conflit et la paix. Elle doit s'inscrire dans la révision systématique des processus chez PAM-Mali et comprendre l'intensification du transfert d'informations vers les communautés. La recherche opérationnelle et son intégration dans les processus du PAM doivent s'effectuer entre juin 2019 et mai 2020. Elle s'attèlera à :

- Identifier les bonnes pratiques qui permettent d'éviter l'exclusion et les abus ;
- Examiner les différentes approches pour traiter avec les chefs traditionnels ou les autorités gouvernementales locales afin de produire des listes de participation/distribution ;
- Identifier les limites à ne pas franchir et fournir des recommandations au PAM ; et
- Réviser les pratiques de ciblage adoptées par le PAM.

Les recherches pourraient être effectuées conjointement avec d'autres acteurs humanitaires présents au Mali ou d'autres bureaux de pays du PAM.

Recommandation n°8.

Le bureau de pays doit réviser et améliorer son ciblage, identifier les bonnes pratiques qui réduisent les risques d'exclusion et les autres risques liés à la sensibilité au conflit, puis incorporer les résultats dans ses programmes. PAM-Mali doit aussi améliorer la fourniture d'informations aux communautés.

Détournement

Au cours de la distribution d'aide alimentaire dans les zones contrôlées par des groupes armés non étatiques ou dans les zones où l'État n'entretient une présence que très limitée, les ressources ont parfois été détournées, voire pillées par des groupes armés ou criminels. En 2018, plusieurs convois ont été pris en embuscade, et les denrées qu'ils transportaient ont été volées ou détruites. Il s'est également produit des incidents au cours desquels des coupons ont été pillés dans les bureaux des partenaires ou aux points de distribution. La modalité de transfert adoptée peut réduire ce risque dans une certaine mesure. Les coupons électroniques, par exemple, réduisent le risque de détournement des ressources. Ils sont actuellement utilisés par le PAM dans la plupart de ses interventions au Mali. De plus, quand la distribution se fait en nature, les chefs peuvent également s'en servir pour renforcer leur position et s'attribuer le mérite d'avoir obtenu de la nourriture pour la communauté. Le problème semble moins prégnant avec les aides basées sur l'argent, comme les coupons, car les foyers vulnérables sont libres de choisir quand recevoir l'aide.

Modification radicale de l'accès aux ressources

Vu les préoccupations liées à la sensibilité au conflit qui entourent la captation des aides, il serait utile de jauger l'étendue du problème au Mali. Les activités qui permettent au PAM de faciliter la négociation des accords sur les terres entre les communautés s'inscrivent dans une démarche régionale de renforcement de la résilience au Sahel dirigée par le bureau régional du PAM. Ainsi, l'examen approfondi des questions relatives aux accords sur les terres devrait, dans l'idéal, être mené au niveau régional. Le bureau de pays doit soutenir ces efforts et identifier les bonnes pratiques chez les agences qui ont travaillé dans cette région du Mali et du Sahel (voir recommandation n°5).

Intégration de la sensibilité au conflit dans la mise en œuvre de la stratégie

Dans la période menant au lancement du Plan national stratégique (PNS) 2020-2024 en janvier 2020, PAM-Mali doit entreprendre un certain nombre d'activités pour déterminer comment mieux intégrer la sensibilité au conflit dans la mise en œuvre du PNS. En effet, PAM-Mali a exprimé un vif intérêt pour l'intégration de la sensibilité au conflit dans ses programmes. L'agence compte aussi s'assurer que son personnel et ses partenaires disposent des capacités nécessaires pour identifier les problèmes liés et les résoudre. Cette démarche impliquerait par exemple des formations sur le sujet, d'autres mesures de renforcement des capacités, ainsi que l'identification des risques liés à la sensibilité au conflit, puis la modification des programmes en conséquence. Elle impliquerait aussi des mesures destinées spécialement à intégrer la question systématiquement à tous les stades de la conception et de la mise en œuvre des programmes, ainsi que de former des partenariats avec d'autres agences expérimentées dans le domaine du conflit et de la paix. Ces efforts associeront l'Unité urgences et transition basée au siège du PAM aux nouveaux partenaires sélectionnés parmi des acteurs externes, comme les ONG de consolidation de la paix capables de former le personnel du bureau national et ses partenaires à la sensibilité au conflit, ou les chercheurs en sciences sociales/anthropologues maliens à même d'approfondir la compréhension des contextes locaux. Le bureau de pays s'est engagé à appliquer cette recommandation avant le début du PNS (janvier 2020). Pour y arriver, le siège du PAM doit s'associer à PAM-Mali afin de rédiger une feuille de route pour l'intégration de la sensibilité au conflit. Elle aura pour but d'identifier de manière plus détaillée les actions à entreprendre, dont l'identification des soutiens aux divers éléments du programme.

Recommandation n°9.

PAM-Mali doit intégrer l'analyse du conflit et prendre en compte la sensibilité au conflit dans tous les aspects des opérations composant le cycle du programme, y compris leur conception dans le cadre du Plan national stratégique de cinq ans, et s'assurer que le personnel et les partenaires disposent des compétences nécessaires.

Processus de planification participative communautaire

Des informateurs ont fait part de leur préoccupation concernant l'inclusivité des processus de planification en général (pas seulement chez le PAM). Parmi ces préoccupations :

- Certaines parties des communautés ne sont pas impliquées dans les processus, notamment les éleveurs/bergers, soit parce qu'ils sont absents pendant de longues périodes, soit parce qu'on considère qu'ils ne font pas partie de la communauté vu leur absence fréquente.
- Les parties de la communauté jouissant d'un statut inférieur ne sont pas en mesure de s'exprimer lors des processus impliquant la communauté dans son ensemble, car on attend d'eux qu'ils se soumettent, notamment au chef et à son cercle rapproché.

Le processus de PPC au Mali est généralement géré par les partenaires et les services techniques locaux avec le soutien du PAM. Ils informent la communauté sur le processus, puis celle-ci en prend le contrôle. Des garde-fous et contrepouvoirs garantissent la participation de toutes les classes socio-économiques. La PPC peut contribuer à l'amélioration des perspectives de paix via :

- Des processus plus inclusifs au niveau communautaire ; et
- Le renforcement des relations de responsabilité entre les communautés et le gouvernement local s'ils participent tous deux à la PPC et s'assurent qu'elle soit reliée aux processus et outils de planification et de budgétisation au niveau communal.

L'influence sur la gouvernance locale augmentera quand la planification passera d'un outil géré par le PAM (pour l'aide alimentaire contre biens communautaires/ le soutien à la chaîne de valeur et aux marchés des petits producteurs) à un outil à l'échelle communale promouvant les priorités de la communauté dans l'optique d'une planification et d'une budgétisation décentralisée. Faire advenir cette transformation implique d'intégrer, dans une certaine mesure, les processus de planification communautaires dans ceux de décentralisation.

La Direction du développement et de la coopération (DDC, Suisse) adopte une démarche centrée sur la restauration de la confiance des citoyens dans l'État. Son travail se focalise sur le renforcement des autorités locales en les aidant à mettre au point un plan local, puis à le mettre en œuvre. Cette démarche diverge de celle du PAM, en cela que ce dernier invite les autorités locales à participer à la planification qu'il initie au niveau local plutôt que d'apporter sa contribution à un plan mis au point par les autorités locales. Ainsi, la démarche de la DDC responsabilise les autorités et permet de minimiser le risque de détournement des ressources. Bien que le système d'agrégation tende à écarter cette démarche de l'action humanitaire, il est possible de l'appliquer aux programmes de développement. Vu l'intention du bureau de pays de renforcer les capacités du gouvernement pour graduellement lui confier l'assistance saisonnière et les interventions liées à l'alimentation à l'école, ainsi que son objectif de décentraliser le travail, la démarche de la DDC mérite un examen sérieux, notamment si le bureau de pays compte s'impliquer dans des programmes plus structurants,

comme le rapprochement des citoyens et de l'État. Sur le conseil de la DDC, PAM-Mali a lancé des initiatives qui comprennent des programmes de cantine scolaire et s'intègrent aux plans budgétaires communaux.

Processus de planification participative communautaire et responsabilité envers les plus vulnérables

PAM-Mali envisage actuellement une collaboration avec des acteurs de la décentralisation, comme l'agence allemande pour la coopération internationale et la DDC. Il s'agirait de travailler sur le lien entre la planification participative au niveau communautaire et au niveau communal/décentralisé, afin de contribuer au renforcement du cadre de responsabilité et à la restauration progressive du contrat social.

Recommandation n°10.

Envisager toutes les possibilités de renforcement des processus de planification participative, travailler main dans la main avec les autorités locales pour associer la planification participative communautaire à la planification et la budgétisation gouvernementale au niveau des communes de façon à favoriser la responsabilité. Cette démarche comprendrait un examen de la méthodologie de la PPC et de son application pour s'assurer que les groupes marginalisés ne soient pas exclus de la prise de décision.

Données

L'étude des contributions à la paix présente des difficultés, non seulement parce qu'il est difficile de recueillir des données dans les zones en conflit, mais aussi parce que les résultats recherchés sont généralement intangibles, comme une augmentation de la confiance et de la tolérance, un changement dans la perception de l'autre, ou encore des répercussions à même de transformer les cultures et les normes. De nombreuses interventions adoptent des modèles expérimentaux étayés par peu d'éléments de preuve. Les leçons tirées d'un contexte ne sont pas nécessairement transposables à un autre. En effet, la résolution des conflits est souvent une entreprise complexe dans laquelle les causalités sont émergentes ou évolutives.

PAM-Mali recueille d'ores et déjà des données détaillées à diverses fins de suivi. Si les outils utilisés n'ont pas été pensés pour évaluer les contributions à l'amélioration des perspectives de paix, l'adaptation de certains d'entre eux pourrait participer à mieux identifier des éléments de preuve pertinents. En revanche, les données déjà à disposition doivent s'accompagner d'autres données qualitatives pour offrir une compréhension plus nuancée des attitudes et des relations, ainsi que de la nature changeante de la violence dans les zones d'intervention. À cette fin, PAM-Mali a demandé la réalisation d'études qualitatives supplémentaires, dont l'une sera réalisée par un consultant local pour évaluer l'effet des programmes de l'agence sur la cohésion sociale.

Un certain nombre de questions sont déjà posées au sujet de la sécurité physique dans la partie qui traite des outils de suivi des processus. Elles concernent notamment la distribution, l'accès et la sécurité. Leurs résultats peuvent être recoupés ou croisés avec les données sur la durée nécessaire à la distribution, le temps d'attente avant distribution, le sexe et l'âge des participants/bénéficiaires, etc., pour produire des statistiques décrivant les risques de sécurité. Les données pouvant être géocodées, il est possible de compiler des statistiques pour identifier les régions où la sécurité pose problème dans la fourniture d'aide aux communautés. On peut aussi envisager d'ajouter des questions supplémentaires aux mécanismes de suivi post-distribution actuels pour recueillir des informations relatives à la sécurité. En voici un exemple de formulation : « Au cours des 12 derniers mois, à quelle fréquence est-ce que vous ou

un membre de votre famille vous êtes sentis en danger dans votre quartier ? »³² Pour saisir les perspectives d'avenir envisagées par les personnes interrogées, il serait utile de poser d'autres questions au sujet des mouvements de population, en demandant par exemple si des membres de la famille ont récemment émigré ou fait leur retour, ainsi qu'au sujet des investissements dans les fermes et les entreprises.

Les données sur les marchés et leur évolution collectées via, par exemple, le système d'information sur les marchés et l'observatoire des marchés agricoles, peuvent servir à mesurer les changements dans l'accès aux marchés, leur sécurité et, selon le niveau de spécificité de l'analyse, les types de produits commercialisés, qui peuvent refléter une hausse de l'interdépendance économique entre ethnies. Par exemple, si la disponibilité du lait ou de la viande augmente sur un marché, il est possible que les Peuls aient pu y accéder alors qu'ils ne le pouvaient pas auparavant.

En outre, les données sur le conflit issues de la MINUSMA ou de l'ACLED peuvent être recoupées avec les activités (par exemple, les cantines scolaires, l'aide alimentaire contre biens communautaires/ le soutien à la chaîne de valeur et aux marchés des petits producteurs, la distribution de nourriture) pour identifier les endroits où les interventions sont contraintes ou atteintes par le conflit, ainsi que ceux où la distribution est corrélée à une baisse de l'intensité du conflit, sans en être nécessairement la cause. Une application simple de ce principe consisterait à comparer la distribution générale de nourriture avec l'évolution du conflit armé dans le temps pour déterminer le niveau d'accès à l'aide et l'effet du conflit sur celle-ci.³³

Les statistiques concernant les accords sur les terres, les droits d'utilisation et de propriété ne sont pas encore disponibles. Dans la mesure du possible, il faudrait suivre l'implication du PAM dans les accords sur les terres grâce aux scans des originaux, aux données statistiques (décompte) les concernant et au géoréférencement de leur mise en œuvre. Il faudrait également organiser un examen qualitatif supplémentaire pour permettre au bureau de pays de mieux comprendre l'effet de ces accords. Pour finir, disposer de mécanismes de plainte et de retour d'informations efficaces, comme celui récemment mis en place par le PAM, est une composante essentielle de tout effort de détection des éventuelles contributions involontaires au conflit. Le PAM a récemment mis en place un tel mécanisme, ce qui constitue une réussite importante. D'autres processus qualitatifs, non encore définis à ce jour, s'avéreront nécessaires.

Des éléments de preuve plus robustes sur le bilan en matière de conflit et de paix

Au cours de l'étude de cas, plusieurs outils de suivi ont été évalués et modifiés à la lumière des résultats obtenus par l'équipe de recherche. Suite à la mission au Mali, des discussions ont eu lieu pour déterminer si ces outils collectaient des données adaptées aux théories du changement proposées. Bien que les données quantitatives puissent offrir des enseignements utiles, jauger les interactions entre le PAM et le conflit (qu'elles soient positives ou négatives) exige une étude aux contours plus libres afin de comprendre pourquoi et comment les changements se produisent. À cet égard, les sondages sont sans doute mal adaptés. Le bureau de pays a exprimé son vif intérêt pour la collecte de données qualitatives, notamment en établissant des partenariats avec d'autres agences disposant d'une bonne expérience dans ce domaine.

³² Afrobarometer, Mali Round 6 Questionnaire, 'The quality of democracy and governance in Mali', 2014, <[http://afrobarometer.org/sites/default/files/questionnaires/Round per cent206/mli_r6_questionnaire.pdf](http://afrobarometer.org/sites/default/files/questionnaires/Round%20per%20cent206/mli_r6_questionnaire.pdf)>.

³³ Rendez-vous sur <www.earthtime.org> pour des ressources utiles comprenant plusieurs couches de données relatives aux itinéraires de transhumance. Vous y trouverez également les données de l'ACLED sur le conflit, ainsi que des informations sur les déplacements et l'accès à l'eau, entre autres choses.

Recommandation n°11.

Envisager des partenariats pour collecter des données qualitatives, y compris par d'autres méthodes que le sondage, afin d'évaluer les résultats en matière de paix et de conflit.

Intégration de la paix et du conflit dans les processus, systèmes et capacités de PAM-Mali

La mission de recherche a cherché à évaluer les capacités et faiblesses actuelles de PAM-Mali pour mesurer plus efficacement ses éventuelles contributions à l'amélioration des perspectives de paix et pour intégrer la sensibilité au conflit dans toutes ses activités.

Capacités du personnel dans la sensibilité au conflit et intérêt en la matière

Le bureau de pays bénéficie des compétences d'un employé spécialisé dans le conflit et la paix. En plus de ce poste, certains membres du personnel connaissent bien le concept de sensibilité au conflit, bien qu'aucune formation n'ait été proposée à l'intégralité du personnel sur ce sujet ou sur celui de la consolidation de la paix.

Intégration de l'analyse du conflit dans la conception et la mise en œuvre

Le conflit a été pris en compte implicitement dans l'analyse contextuelle, dans la programmation et la mise en œuvre, mais le bureau de pays n'intègre pas systématiquement la sensibilité au conflit et son analyse à ses activités. Sur le plan global, les grands cadres stratégiques, y compris le T-ICSP et le National Zero Hunger Strategic Review, analysent le contexte du conflit en cours, de l'insécurité qui y est associée, et leur effet sur la sécurité alimentaire au Mali. À un niveau plus local, la sensibilité au conflit ne semble pas systématiquement intégrée à la conception ou à la mise en œuvre des processus. On a ainsi récemment tenté d'ajouter le volet conflit à l'analyse du contexte en intégrant des ensembles de données externes comme ceux de l'ACLEED et du Joint Mission Analysis Centre.³⁴ En revanche, le bureau de pays n'a pas mis en place de directives claires sur l'utilisation de cet outil aux fins de ciblage. De même, bien que la PPC envisage, de par sa nature, le conflit et le risque dans leur dimension locale, les processus qu'elle emploie ne semblent pas formellement exiger d'analyse du conflit.

Suivi des effets sur le conflit et la paix

Les outils actuellement utilisés n'ont pas été conçus pour assurer le suivi du conflit et de la paix. Certains questionnaires de suivi post-distribution s'intéressent néanmoins aux risques en matière de protection au niveau local et aux procédures de distribution afin de prévenir les éventuelles conséquences négatives des interventions du PAM.³⁵ Les effectifs affectés au suivi du conflit et de la paix restent toutefois insuffisants. Grâce au suivi du projet sur le terrain et au mécanisme de plainte et de retour d'informations récemment mis en place, le PAM recevra bientôt des retours sur la mise en œuvre de ses programmes. L'étude sur la cohésion sociale et le projet actuellement porté par le Fonds pour la consolidation de la paix permettront d'évaluer la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix et les éventuels effets indésirables de ses programmes.

³⁴ Les directives D3V actuelles ne font pas de l'analyse du conflit une exigence formelle. Un examen complet de la méthodologie D3V du point de vue du conflit et de la paix est prévu par le siège du PAM.

³⁵ PAM, « Response to the Sahel crisis: Lessons learned from PDM in Mali », Présentation par l'équipe de suivi et d'évaluation, Bamako, Mali, fév. 2019.

Exigences des donateurs

Les donateurs font de plus en plus de la sensibilité au conflit une exigence expresse dans les documents de don/contribution, comptant sur le bureau de pays pour faire preuve de conformité et d'efficacité.



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**