



**EVALUATION A MI-PARCOURS UNDAF<sup>+</sup>  
CYCLE 2015-2019**

-----

**RAPPORT FINAL PRINCIPAL D'EVALUATION**

-----

**Cheikh FAYE, Consultant International, Chef de Mission  
Ousmane DIALLO, Consultant National, Membre  
Ibrahim NIENTA, Consultant National, Membre**

**FEVRIER 2018**

## Sommaire

Acronymes .....	3
Introduction .....	4
1. But de l'évaluation .....	4
2. Portée de l'évaluation .....	4
3. Objectifs de l'évaluation et questions évaluatives subséquentes.....	4
4. Méthodologie.....	5
4.1. Revue documentaire .....	5
4.2. Entretiens.....	5
4.3. Visites de sites et d'ouvrages/réalisations .....	5
4.4. Echantillonnage .....	6
4.5. Cadre d'analyse .....	6
4.6. Limitations et mesures de remédiation.....	6
4.7. Calendrier de la mission .....	6
1.Contexte .....	7
2.Contenu du programme.....	9
2.1. Contenu stratégique.....	9
2.2. Cadre de mise en œuvre .....	10
2.3. Risques anticipés sur la programmation.....	10
2.4. Programmation budgétaire .....	11
2.5. Modifications intervenues en cours de mise en œuvre.....	11
3.Evaluation de performances .....	11
3.1. Pertinence .....	11
3.1.1. Pertinence stratégique : alignement sur les priorités de développement du pays.....	11
3.1.2. Pertinence opérationnelle : qualité des approches, des contenus spécifiques et de stratégie de suivi-évaluation .....	12
3.1.3. Perspectives pour le réalignement du programme sur les éléments de contexte nouveaux ..	13
3.1.4. Pertinence logique : qualité du cadre de résultats et des ressources.....	17
3.2. Efficacité .....	22
3.2.1. Effet 1 : " La paix et la stabilisation sont assurées à travers un dialogue politique inclusif, une réforme des institutions concernées et la promotion d'une coexistence pacifique et le respect des droits humains." .....	22
3.2.2. Effet 2 : "D'ici 2019, la cohésion sociale est facilitée par la justice transitionnelle, le dialogue communautaire inclusif, la culture et l'éducation pour la paix." .....	25
3.2.3. Effet 3 : "Les institutions étatiques, nationales et locales, exercent de manière plus efficace leurs missions de service public et les acteurs non étatiques participent et assurent le contrôle citoyen en conformité avec les principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit." .....	27
3.2.4. Effet 4 : "D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité." .....	30
3.2.5. Effet 5 : "Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté." .....	33
3.3. Efficacité sur le thématiques transversales.....	35
3.4. Efficience .....	37
3.5. Durabilité.....	43
<b>Conclusion</b> .....	45
1. Principales constatations sur le Programme.....	45
2. Les défis au Programme.....	47
3. Leçons apprises .....	54
4. Recommandations .....	56

## Acronymes

AD	: A Déterminer
AEDD	: Agence pour l'Environnement et le Développement Durable
AGR	: Activité Génératrice de Revenus
APRM	: Accord de Paix pour la Réconciliation au Mali
CGS	: Comité de gestion Scolaire
CNDH	: Commission Nationale des Droits de l'Homme
CPD	: Document de Programme Pays
CPS	: Chimio prévention du Paludisme Saisonnier
CREDD	: Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali
CSCR	: Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CVJR	: Commission Vérité Justice et Réconciliation
DCPND	: Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
"E"	: Elevé
ENSAN	: Enquête Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
ENSAN	: Enquête Nationale Sur La Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
FDSM	: Forces de Défense et Sécurité du Mali
FEM	: Fonds pour l'Environnement Mondial
FMI	: Fonds Monétaire International
"F-N"	: Faible à Nul
HIMO	: Haute Intensité de Main d'œuvre
"M"	: Moyen
MINUSMA	: Mission Multidimensionnelle et Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali
ND	: Non Disponible
NEX	: Exécution Nationale
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OMD	: Objectif du Millénaire pour le Développement
OMT	: Equipe de Gestion des Opérations
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PAG	: Programme d'Action du Gouvernement
PDA/RN	: Programme de Développement Accéléré des Régions du Nord
PIB	: Produit Intérieur Brut
PMT	: Equipe de Gestion Programme
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PRED	: Plan pour la Relance Durable du Mali
PRODOC	: Document de Projet/Programme
PS	: Plan Stratégique
PTA	: Plan de Travail Annuel
PTF	: Partenaire Technique Financier
PTME	: Prévention de la Transmission Mère Enfant
SFD	: Structure Financière Décentralisée
SIDA	: Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SNU	: Système des Nations Unies
SONUB	: Soins Obstétricaux Néonataux d'Urgence de Base
TDR	: Termes de Référence
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UN	: Nations Unies
UNCDF	: Fonds d'Equipement des Nations Unies
UNDAF	: Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement
UNISS	: Stratégie Intégrée des Nations Unies pour le Sahel
USD	: Dollar des Etats Unis d'Amérique
VIH	: Virus d'Immunodéficience Humaine
VNU	: Volontaire des Nations Unies
SIDA	: Syndrome d'Immunodéficience Acquise

# Introduction

## 1. But de l'évaluation

1. Le but de l'évaluation est de satisfaire aux exigences de transparence et de redevabilité vis-à-vis des parties prenantes : le Système des Nations Unies, l'Etat du Mali, les autres Partenaires techniques et financiers et la société civile, ainsi que, plus largement, les bénéficiaires du programme. Plus précisément, il s'agit de leur fournir, les éléments nécessaires à une bonne appréhension des résultats obtenus par le programme à mi-chemin, des difficultés rencontrées, et des enseignements et recommandations à en tirer susceptibles d'aider à mieux aller de l'avant, notamment dans la seconde moitié du cycle de programmation.

## 2. Portée de l'évaluation

2. L'évaluation couvre les cinq axes stratégiques à travers lesquels le Système s'est engagé à contribuer aux efforts de stabilisation et de développement global du pays :

- (i) *"D'ici 2019, la cohésion sociale est facilitée par la justice transitionnelle, le dialogue communautaire inclusif, la culture et l'éducation pour la paix "*
- (ii) *"D'ici 2019, la cohésion sociale est facilitée par la justice transitionnelle, le dialogue communautaire inclusif, la culture et l'éducation pour la paix."*
- (iii) *"Les institutions étatiques, nationales et locales, exercent de manière plus efficace leurs missions de service public et les acteurs non étatiques participent et assurent le contrôle citoyen en conformité avec les principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit."*
- (iv) *"D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité."*
- (v) *"Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté."*

3. L'évaluation à mi-parcours couvre l'ensemble des cinq Effets-UNDAF<sup>+</sup>, et s'inscrit dans le cadre de la satisfaction des exigences de redevabilité du Système des Nations vis-à-vis du Mali, de ses autres partenaires et de lui-même. Elle vise à mesurer la performance du cycle 2015-2019, à travers notamment une analyse de sa pertinence, de son efficacité, de sa durabilité, de son efficience, et de son impact. Elle conduit aussi bien à dégager les leçons apprises de la mise en œuvre, en vue de leur capitalisation dans le cadre de la deuxième moitié du cycle. L'évaluation aidera aussi bien à réviser le document de programme pour assurer son adaptation aux évolutions intervenues dans le contexte depuis son élaboration intervenue en amont de 2015.

## 3. Objectifs de l'évaluation et questions évaluatives subséquentes

4. Les termes de référence de la mission assignent à l'évaluation l'objectif de "Dresser un bilan des progrès de la première phase de mise en œuvre du cycle 2015-2019 de l'UNDAF+ pour identifier les forces et les faiblesses, les contraintes, les défis et les opportunités afin de tirer des leçons en vue de réviser en conséquence, si de besoin, l'UNDAF+ pour mieux l'aligner (i) sur les priorités nationales ainsi que définies dans le CREDD 2016-2018, la stratégie de développement du nord, l'accord pour la paix et la réconciliation nationale, et les cibles prioritaires des ODD au Mali ; (ii) sur le mandat revu de la MINUSMA et le Nexus humanitaire et développement ; et (iii) sur l'évolution de l'environnement institutionnel et économique."

Les thématiques transversales comme le genre, les droits humains, la gestion axée sur les résultats, les changements climatiques, le renforcement des capacités, seront aussi bien d'attention. Pour le détail des questions d'évaluation en rapport avec les critères du CAD/OCDE, voir les termes de référence en annexe.

#### **4. Méthodologie**

5. La méthodologie utilisée est articulée autour d'une revue documentaire, d'entretiens avec les parties prenantes au programme (Partie nationale - institutionnels et bénéficiaires directs -, Agences du Système au Mali, société civile, notamment), (voir en Annexe liste exhaustive des sources de données primaires).

##### **4.1. Revue documentaire**

6. La revue documentaire, dont le support est versé aux Annexes de ce rapport, a porté sur les ressources ci-dessous, notamment :

##### **❖ Documents contextuels**

- Pays : PRED 2013-2014, CSCRP (2012-2017), PAG (2013-2018), PDARN, APRM Juin 2014, CREDD 2016-2018, Rapports de revue annuelle du CREDD
- SNU : Plans Stratégiques corporate des Agences

##### **❖ Documents du Programme**

- Documents de programmation :
  - PRODOC/UNDAF 2015-2019
  - CPD/Agences ; cycle 2015-19
  - Plans de travail : projets et programmes conjoints et ou d'agences
- Documents d'exécution
  - Rapports annuels et d'évaluation de projets et programmes Agences
  - Rapports d'évaluation Agences : CPD et Programmes de coopération : cycle 2015-19
  - Rapports annuels des Agences ; cycle 2015-19
  - Rapports d'études thématiques

7. L'exploitation des documents a permis de construire une première visibilité sur la programmation et son opérationnalisation. Elle a conduit à affiner la méthodologie et les outils d'évaluation, le tout acté dans un Rapport initial qui est le premier livrable de la mission.

##### **4.2. Entretiens**

8. Les entretiens ont concerné les groupes d'acteurs suivants, répartis entre divers statuts et institutions :

- ◆ Entretiens individualisés avec les acteurs clés et autres personnes ressources, au sein de l'UNDAF<sup>+</sup> comme dans son environnement.
- ◆ Focus groupes : cette technique a surtout utilisée pour échanger avec les bénéficiaires et recueillir leurs perceptions.

##### **4.3. Visites de sites et d'ouvrages/réalisations**

9. Il s'agit, à ce niveau, de mesurer par contact direct et témoignage de premier rang de la qualité des réalisations du programme. Pour déterminer les sites et réalisations à observer, ainsi que les personnes à rencontrer, il sera procédé à un échantillonnage qualitatif établi d'accord

parties avec l'Equipe de pays de l'UNDAF<sup>+</sup> et ses partenaires. Les modalités de cet exercice sont déclinées dans une section suivante dédiée.

#### **4.4. Echantillonnage**

10. La revue documentaire a couvert l'ensemble du portefeuille attaché au programme. Les entretiens et les visites de réalisations, en revanche, ont porté sur un échantillon de personnes et d'actifs choisis, d'accord parties entre la mission et les gestionnaires de portefeuille, mais selon les critères d'inclusion ci-dessous arrêtés par les évaluateurs :

- (i) **Couverture stratégique du portefeuille** : avoir des personnes et des interventions qui représentent les différentes composantes du programme
- (ii) **Taille stratégique/volumique** : avoir des interventions d'une certaine signification
- (iii) **Diversité géographique** : avoir des interventions montrant une couverture sinon exhaustive du moins diversifiée des zones de concentration du programme
- (iv) **Qualité** : avoir des interventions réputées performantes et d'autres qui le seraient moins, pour permettre des apprentissages diversifiés, articulés sur les succès et les insuccès

11. L'observation d'interventions opérationnelles a été faite dans la région de Ségou. Alors qu'un déplacement à Gao a également été programmé, il n'a finalement pas eu lieu faute de logistique adéquate.

#### **4.5. Cadre d'analyse**

12. Le cadre analytique adopté s'appuie sur les critères de l'évaluation explicitement visés par les termes de référence de la mission : Pertinence, Efficacité, Efficience, Durabilité. L'approche prend également en compte les thématiques transversales comme le genre, les droits humains, le renforcement de capacités, l'appropriation nationale en relation avec la durabilité, notamment.

13. L'analyse débouche sur un système de notation des performances assorti d'une échelle de valeurs qualitative à trois seuils : « E » pour élevé, « M » pour moyen et « F-N » pour Faible à Nul. En amont de chaque attribution de note, les déterminants de celle-ci sont exposés dans le détail.

#### **4.6. Limitations et mesures de remédiation**

14. La principale limitation est le contexte sécuritaire particulièrement délicat : la mission n'a pas pu se rendre dans les régions du Centre et du Nord, où les enjeux humanitaires et de développement sont les plus tendus. Les déplacements vers ces régions se font par voie aérienne, avec difficulté d'avoir une réservation ferme, compte tenu de la pression des demandes de transport. Comme stratégie de mitigation, l'évaluation s'est rabattue sur la région de Ségou plus accessible par transport terrestre.

#### **4.7. Calendrier de la mission**

15. La mission en République du Mali a eu lieu du 4 au 21 Décembre 2017. Elle a été précédée par une phase de revue documentaire sanctionnée par un rapport initial sur la méthodologie et le cadre de mise en œuvre de l'évaluation, et a débouché sur une phase

d'exploitation et d'analyse de données sanctionnée par le rapport provisoire d'évaluation livré le 24 Décembre 2017, et le rapport de révision livré le 15 Janvier 2018.

16. La mission au Mali a démarré par un briefing au niveau stratégique avec l'Equipe Pays (Chef d'agence), puis technique avec le Groupe de référence de l'Evaluation (les chargés du Suivi-Evaluation dans le Système), et s'est conclue par un débriefing avec les mêmes instances. Le premier type de rencontre a permis au Système de préciser ses attentes, et aux évaluateurs de partager leur compréhension de la mission, et de faire valider le rapport initial, et la méthodologie et les outils y contenus, tandis que le second type a donné aux Consultants l'opportunité de restituer leurs observations intermédiaires et de recueillir le premier feedback des parties avant d'aller plus avant dans l'élaboration du rapport.

## **1. Contexte**

17. En introduction aux contextes thématiques spécifiques sur lesquels s'articulent les différents axes du programme, il est important de mentionner que cette première moitié de L'UNDAF<sup>+</sup>, Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement, intégrant les agences d'un côté et la Mission de l'autre, est à cheval sur la fin de cycle des Objectifs du Millénaire pour le Développement qui lui ont servi de contexte d'élaboration et de mise en œuvre de la première année de programmation, d'une part, et les deux premières années des Objectifs de Développement Durable, que le pays a d'ailleurs consacrées à les prioriser, d'autre part.

### **1.1. Milieu naturel**

18. Le Mali couvre une superficie de 1.241.238 Km<sup>2</sup>, avec une population estimée à 17,5 millions habitants en 2015 (source : Direction nationale de la Population), dont 50,4% de femmes. A 3,6% en rythme annuel, la croissance naturelle est importante, parmi les plus élevées de la région. La densité démographique est très variable d'une zone à une autre, passant de 90 habitants/Km<sup>2</sup> à moins de 5 habitants/Km<sup>2</sup> dans l'extrême nord du pays.

### **1.2. Gouvernance et de sécurité**

19. Le pays est une République laïque, avec un parlement monocaméral, l'Assemblée Nationale, qui exerce le pouvoir législatif. Le pouvoir exécutif est assumé par un Président élu au suffrage universel direct et son gouvernement, dirigé par un Premier Ministre. La plus haute autorité judiciaire est la Cour Suprême. Des organes élus, à travers les collectivités territoriales, assurent des responsabilités dans la conception et la mise en œuvre du développement local. Les réformes en faveur de la décentralisation se succèdent, sans donner pour le moment de pleins résultats s'agissant du transfert des compétences et des ressources en faveur des collectivités locales.

20. Sur le plan sécuritaire, un Accord de Paix et de Réconciliation a été signé en 2014. Mais sa mise en œuvre rencontre encore de nombreuses difficultés. Les questions de sécurité restent brûlantes dans le pays, en particulier dans les régions du Nord et, plus récemment, du Centre. Le rétablissement de l'autorité de l'État, le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans le pays, et l'accès aux zones d'intervention restent des défis majeurs. L'insécurité s'est d'autant plus aggravée depuis le lancement du programme, qu'il s'accompagne de métastases sous-régionales, qui rendent plus difficile encore son traitement par un Etat pris isolément.

Conscients de cette nouvelle donne, le pays et 4 autres de la sous-région, ont mis en place le cadre de réponse intégré qu'est le G5 Sahel.

21. Depuis 2013, à la suite de l'intervention militaire de la France contre les groupes armés qui menaçaient la souveraineté du pays, intervention dont subsiste encore un dispositif armé à portée régionale, la communauté internationale a déployé la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA), Conformément à la Décision 24/2008 de Juin 2008 du Secrétaire Général de l'ONU, un cadre d'intégration des interventions entre les Agences du SNU et la MINUSMA existe à travers l'UNDAF<sup>+</sup>. Malgré le contexte toujours volatile, des évolutions sont entrevues dans le mandat la Mission. La stratégie de sortie de celle-ci va de pair avec une réflexion sur le repositionnement des agences, fonds et programmes du SNU dans ce cadre. Ces dynamiques ne sauraient manquer d'avoir une certaine résonance sur la seconde moitié du cycle de vie de l'UNDAF<sup>+</sup>

### **1.3. Economie et développement humain**

22. L'économie du Mali repose principalement sur l'élevage et l'agriculture dont le rendement est limité par une pluviométrie aléatoire et très souvent insuffisante. La croissance du PIB a varié en dents de scie, entre 11,9% en 2001 et 5,8% en 2010. Elle est encore remontée à 6% en 2015, mais devait se replier à 5,3%, selon une projection du FMI (Rapport pays 2016, N°16/149). L'incidence de la pauvreté monétaire a diminué entre 2006 et 2010, passant de 47,5% à 45,4%. Elle a subi l'effet de la crise sécuritaire, se dégradant jusqu'à 47,1 en 2013. Il faut noter que, selon des données de 2013, la pauvreté est plus importante en milieu rural (54,5%) qu'en milieu urbain (49,3% hors Bamako)<sup>1</sup>.

23. L'Indice du Développement Humain (IDH) a régulièrement augmenté de 2005 à 2013, passant de 0,359 à 0,407. En 2013, le Mali occupait le 182<sup>ème</sup> rang sur 187 pays considérés dans le classement mondial de l'IDH. Le pays a amélioré sa position en 2014 en occupant le 176<sup>ème</sup> rang, et en 2016 où il est classé 175<sup>ème</sup>. La lutte contre le VIH/SIDA a donné des résultats satisfaisants, mais la prévalence du paludisme reste encore très élevée. Selon l'Enquête Nationale Sur La Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (ENSAN), de février 2017, un quart (25,6%) des ménages maliens sont en insécurité alimentaire (essentiellement dans sa forme modérée : 22%, contre 3,6% pour la forme sévère) au niveau national<sup>2</sup>. L'insécurité alimentaire n'est pas liée à la disponibilité, mais plutôt à l'accessibilité des vivres.

24. Depuis la formulation de l'UNDAF et sa mise en œuvre, des évolutions sont intervenues dans l'arsenal des outils de pilotage du développement du pays. En effet, le Mali s'est doté, entretemps, d'un nouveau Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD), couvrant la période 2016-2018, en remplacement du CSRP 2012-2017 qui avait servi d'ancrage à l'UNDAF sous revue, d'où la nécessité pour ce dernier d'être soumis à une réévaluation d'alignement par rapport à cette mutation dans l'énonciation des priorités nationale.

### **1.4. Environnement et des ressources naturelles**

---

<sup>1</sup> Cadre Stratégique pour Relance Economique et de Développement Durable (2016 – 2018)

<sup>2</sup> Rapport de Synthèse - Enquête Nationale Sur La Sécurité<sup>2</sup> Alimentaire Et Nutritionnelle, Février 2017 (ENSAN Mali)

25. L'environnement et les ressources naturelles sont un haut lieu de préoccupation dans un pays sahélien comme la Mali, en bute à une désertification qui progresse de 15 kilomètres par an (source CDP/PNUD), et où sont fréquentes aussi des catastrophes naturelles de type inondations et sécheresses cycliques liées aux changements climatiques. Les précipitations ont par exemple connu une diminution de l'ordre de 20 % dans une période récente. Ces problèmes ont des effets négatifs sur les ressources naturelles, dont 70 % de la population au moins, surtout les personnes les plus vulnérables, tirent leurs moyens de subsistance : 1,5 million de personnes vivent dans une grande insécurité alimentaire.

26. La réduction des risques de catastrophes reste donc un défi important, y compris en termes d'intégration dans les politiques nationales, locales et sectorielles de développement. Le défi environnemental résonne, aussi bien, au cœur des établissements humains : avec un croît démographique naturel des plus élevés d'Afrique (3,6 %), le pays connaît une urbanisation non maîtrisée, qui charrie des problèmes critiques d'assainissement. Dans le cadre des instruments internationaux du secteur, le Mali peut compter sur les ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du Fonds de Copenhague pour le climat (Fonds Vert).

## **2. Contenu du programme**

### **2.1. Contenu stratégique**

27. L'UNDAF+ favorise, pour les entités des Nations Unies au Mali, le partage d'une même vision des priorités et des résultats attendus, l'harmonisation de leurs interventions avec les objectifs de développement du pays, les synergies de travail entre les agences, la Mission et le Gouvernement du Mali, enfin le renforcement de l'efficacité et de l'impact des actions engagées dans le pays.

28. Comme cadre de contribution aux priorités nationales du Mali, le Système des Nations Unies (SNU) a, en collaboration avec le Gouvernement, la Société Civile et les autres acteurs nationaux, élaboré l'UNDAF+ 2015-2019. Il est cohérent avec les axes stratégiques du CREDD (celui-ci lui est postérieur mais est capitalisé sur d'anciens cadres de programmation contemporains de l'UNDAF) : 1) la Croissance économique inclusive et durable ; 2) l'Accès aux services sociaux de base ; 3) le Développement institutionnel et la gouvernance. Les effets escomptés au terme du cycle d'exécution de l'UNDAF+ sont :

- Effet 1 : La paix et la stabilisation sont assurées à travers un dialogue politique inclusif et une réforme démocratique des institutions concernées, et la promotion d'une coexistence pacifique et le respect des droits humains.
- Effet 2 : D'ici 2019, la cohésion sociale est facilitée par la justice transitionnelle, le dialogue communautaire inclusif, la culture et l'éducation pour la paix.
- Effet 3 : Les institutions étatiques, nationales et locales, exercent de manière plus efficace leurs missions de service public et les acteurs non étatiques participent et assurent le contrôle citoyen en conformité avec les principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit.
- Effet 4 : D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité.
- Effet 5 : Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté.

## 2.2. Cadre de mise en œuvre

29. Cadre programmatique de référence du Système des Nations Unies au Mali, l'UNDAF est mis en œuvre à travers les plans d'actions développés par les agences qui y participent : il est vrai que ces plans sont articulés autour de résultats thématiques dans le cadre d'un effort de programmation conjointe, mais cette articulation relève davantage de la juxtaposition que de la fusion. Lorsque ces plans d'agences sont versés à l'UNDAF, ils sont déjà stabilisés et contresignés entre lesdites agences et leurs partenaires sectoriels, et ne peuvent donc plus être modifiés. Des programmes conjoints traversent aussi ces plans d'actions pour contribuer davantage encore à créer des synergies d'intervention entre les différentes entités du SNU. La modalité d'exécution nationale est en principe mise en avant, mais en pratique elle est souvent assortie de paiements directs aux fournisseurs et prestataires qui livrent directement les biens et services planifiés avec la partie nationale. Comme recommandé dans les outils de pilotage standards de l'UNDAF, des groupes de résultats et de suivi-évaluation sont mis en place pour assurer la coordination technique du programme, sous la guidance stratégique de l'Equipe Pays.

30. La coordination nationale est placée sous la responsabilité du Ministère chargé des Affaires étrangères, qui gère les interfaces de coopération au développement. Des sessions conjointes de revue périodique du programme sont prévues : annuelles, à mi parcours et en fin de cycle, menées conjointement entre le Système et la partie nationale autour du Ministère chargé de la Planification.

## 2.3. Risques anticipés sur la programmation

31. Le programme a subi les contre coups de la dégradation de la situation sécuritaire. Alors que beaucoup d'espoir de stabilisation a été placé dans l'Accord de paix, il est finalement apparu que la signature de celui-ci, intervenue mi 2015, ne signifiait pas la fin de l'insécurité. Les épisodes violents se sont multipliés et diversifiés, avec une extension vers le centre du pays. La mise en œuvre du programme a été affectée par cette situation, à travers les restrictions à sa capacité de déploiement dans les zones à risque sécuritaire élevé.

32. Il n'existe pas dans le document de programme un chapitre consacré à l'analyse des risques pouvant survenir dans une période pourtant aussi longue qu'un quinquennat, et de surcroît dans un environnement de crise ayant nécessité la mise en place d'une Mission intégrée multidimensionnelle. Malgré tout, la matrice des résultats et des ressources, en annexe au document, renferme une colonne de "Risques et Hypothèses". En fonction des composantes du programme concernées, les éléments récurrents à cet égard : situation sécuritaire, fragilité du processus de paix, difficulté d'accès aux communautés, insuffisance de coordination dans la partie nationale, insuffisance des ressources des bailleurs, difficulté à advenir pour les réformes préalables, disponibilité de données statistiques.

33. Ces risques et hypothèses sont plus recensés qu'ils ne sont analysés dans la matrice. Aussi l'appréciation de leur acuité n'est pas toujours robuste, comme l'illustrent les mentions suivantes : "La dégradation de la situation sécuritaire, politico-institutionnelle pourrait menacer la stabilité du pays et éventuellement l'organisation des élections" : "Probabilité: faible". Certes, il n'y a pas eu mise en danger de la stabilité du pays, mais la situation sécuritaire s'est fortement dégradée, et des élections ont été ajournées. L'absence d'une véritable analyse n'a pas permis de mettre en exergue les véritables dangers pour le programme, encore moins de donner les indications appropriées en termes de dispositions de remédiation.

## 2.4. Programmation budgétaire

34. La programmation budgétaire actée dans le cadre des résultats et des ressources, annexé au programme évalue à 1 137 632 878 **USD** les ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'UNDAF+. Plus de la moitié de ce montant (52%) devait être dirigé vers l'Effet 5 ("*Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté.*"), suivi de loin par les quatre autres en termes d'importance budgétaire. (Cf. tableau 1 des Annexes)

## 2.5. Modifications intervenues en cours de mise en œuvre

35. Le programme n'a pas connu de modification formelle sur la période qui vient de s'écouler. La dégradation du contexte sécurité a toutefois imposé un ajustement des approches : il y a progressivement eu moins de présence opérationnelle directe des agences dans les zones d'insécurité aigue, où la mise en œuvre se fait davantage à travers des partenariats avec des organisations de la société civile locale.

## 3. Evaluation de performances

### 3.1. Pertinence

#### 3.1.1. Pertinence stratégique : alignement sur les priorités de développement du pays

36. Le programme est, à l'origine, aligné sur les stratégies de développement de la République du Mali, qu'il s'agisse des instruments internationaux auxquels le pays a souscrit, comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement (en vigueur au moment de sa formulation, et durant la première année du cycle !), ou des outils de programmation qui les opérationnalisent dans les politiques nationales. A travers ses cinq effets stratégiques, l'UNDAF+ servait de manière transversale la totalité des huit OMD. Par rapport aux Objectifs de Développement Durables, adoptés en Septembre 2015 et bâtis sur l'héritage et dans la continuité stratégique des OMD, si la cohérence globale du programme avec eux est avérée, l'ordre de priorité dans lequel le Mali se les approprie reste à visiter pour mieux en imprégner la deuxième moitié du cycle de l'UNDAF+. Du reste, le Système accompagne le pays dans la priorisation et l'internationalisation des ODD, processus qui est en train de toucher à des contenus stabilisés qui seront utiles à la révision du document de programmation de l'UNDAF+

37. En ce qui concerne ses cadres stratégiques de développement, le Mali a connu des évolutions dans le sens d'une rationalisation des outils, qui étaient variés et assortis de cycles différents. Il y'eut le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR : 2013-2017), mais aussi le Plan pour la Relance Durable du Mali (PRED : 2013-2014), ou encore le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG : 2013-2018), **et encore le Programme de Développement Accéléré des Régions du Nord**. Ces documents encadraient les stratégies nationales de développement au moment de la formulation du cycle en cours de l'UNDAF, qui a puisé en eux sa propre substance.

38. Puis est venu le Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD : 2016-2018). Héritier de générations précédentes d'outils de planification nationale qu'il a absorbés, le CREDD est articulé sur Trois Axes stratégiques : (i) Croissance

économique inclusive et durable ; (ii) Développement social et Accès aux services sociaux de base ; et (iii) Développement institutionnel et Gouvernance. Les cinq effets poursuivis par l'UNDAF+ rentrent globalement dans les domaines de développement couverts par ces 3 Axes du CREDD.

39. La revue de convergence thématique entre l'UNDAF et le CREDD montre un tropisme élevé du programme vers les axes 2 & 3 du document national. Les Effets 1 à 4 ont partie liée, plus ou moins directement, avec lesdits axes, tandis que l'Effet 5 rentre clairement dans l'axe 1. Il sera toutefois utile à l'amélioration de la pertinence continue du programme de voir pour l'année 2018 qui reste pour le CREDD, quelles provisions spécifiques pourraient en être extraites pour mieux être repositionnées dans la suite du cycle de l'UNDAF+. Plus focalisée sur la résolution durable des problématiques liées à la crise, la Stratégie Spécifique de développement de Régions du Nord du Mali déroule trois objectifs stratégiques avec lesquels le programme est également en phase : (i) Améliorer la gouvernance globale ; (ii) Doter les Régions du nord du Mali d'infrastructures adéquates ; (iii) Favoriser la création de richesse.

40. Entre le programme lui-même et les programmes spécifiques des entités parties, l'alignement montre une part de subtilité. Comme énoncé dans le document de programme, deux types de contenus portés par les entités ne sont pas couverts par le programme. Il s'agit de l'activité militaire de la Mission intégrée et multidimensionnelle, et des éléments de la réponse humanitaire. Sur tous les autres aspects, l'alignement est important, pour la bonne raison que pour le moment la programmation conjointe compile les programmes spécifique des agences. Malgré tout les entités ont reporté avoir dans certains cas des contenus qu'elles considéraient comme insuffisamment pris en compte dans la matrice. Cet état de fait vient du fait que le programme ne s'est pas arrêté à l'étape générique des effets, mais est descend jusqu'à la formulation de produits, et donc s'expose à ce que ses chaînes de produits, même pléthoriques, ne couvrent pas toutes les activités des entités.

### **3.1.2. Pertinence opérationnelle : qualité des approches, des contenus spécifiques et de stratégie de suivi-évaluation**

41. Le programme étant bien aligné sur ses différents référentiels de droit (instruments nationaux et internationaux de programmation et de cadrage du développement du pays), la question de la pertinence des approches et des contenus spécifiques qu'il recouvre dans sa mise en œuvre n'en reste moins digne d'intérêt. Des entretiens réalisés sur le terrain, avec différentes catégories d'acteurs, il ressort globalement que l'UNDAF+ s'efforce d'apporter des réponses à des problèmes vécus par les bénéficiaires, qu'il s'agisse des institutionnels du niveau central et du niveau déconcentré et décentralisé, des communautés et des groupements à la base, ou encore des personnes physiques.

42. Le programme apporte un appui notable en aidant à restaurer, sur le territoire national, une certaine capacité de présence et d'influence des institutions nationales, surtout dans la partie Nord où la crise les a beaucoup fragilisées. Cette entreprise institutionnelle est menée de pair avec la diffusion de moyens socioéconomiques de renforcement de la résilience humaine : infrastructures et services sociaux de base et opportunités économiques de substance, notamment. Ces investissements sont d'autant plus pertinents qu'ils se déroulent dans beaucoup de territoires qui étaient pratiquement abandonnés par l'Etat et ses démembrements, et étaient devenus inaccessibles à d'autres types d'acteurs.

43. Le défi reste cependant, pour le programme, de trouver le rythme de pénétration approprié pour réussir une implantation viable de capacités institutionnelles et socioéconomiques dans ces différents endroits. Si la focalisation sur le Nord se justifie par les carences extrêmes que la crise y a créées, elle se heurte aussi, en de nombreux endroits à l'absence manifeste de préalables sécuritaires durables qui empêchent parfois la viabilité des solutions apportées par le programme. Cette situation est illustrée par les cas d'infrastructures restaurées dans les secteurs de la justice et de l'administration territoriale et que les titulaires de charge ne peuvent durablement occuper du fait de l'insécurité persistante, voire en constante dégradation. Une telle problématique interpelle les animateurs du programme et les autorités nationales, autour de la nécessité de trouver des solutions innovantes adaptées à la situation. Dans ce sens, il est ressorti des entretiens au sein de la Mission, par exemple, que les Affaires Judiciaires travaillaient, à titre transitoire, sur des approches de justice mieux appuyées sur les institutions endogènes comme les cadis et autres ressorts juridictionnels traditionnels, sans doute plus résilients aux chocs sécuritaires qu'une justice régaliennne de format classique.

44. Ces approches adaptatives, destinées à améliorer la pertinence opérationnelle des inputs du programme, apportent d'autant plus de valeur ajoutée, que la diffusion des services vers les populations n'est pas toujours un problème de capacités d'offre mais aussi, à certains endroits du moins, un problème de profil. Le secteur éducatif est un révélateur de cette crise dans la nature du service, avec environ 500 écoles fermées, non seulement au Nord mais surtout au Centre où elles seraient 300. Là, le problème de sécurité se complique d'une certaine défiance du milieu vis-à-vis du modèle d'école qui lui est proposé. Cette analyse est confirmée par les entretiens que la mission a eus, y compris au sein du département de l'éducation nationale.

45. Dans la région de Mopti, bien que les derniers développements de la crise qui s'étend vers cette partie du territoire aient pu amplifier le phénomène des écoles fermées, elle ne l'a sans doute pas créé. Les communautés locales ont, de plus longue date, montré de l'intérêt pour un système éducatif alternatif plus en phase avec leurs réalités socio culturelles propres, et inversement un certain désintérêt pour le modèle éducatif national standardisé et uniforme. Adossé sur les valeurs d'ouverture et de tolérance qui servent de socle aux Nations Unies, le programme pourrait bien accompagner le pays à mener aussi cette nécessaire réflexion sur l'adaptation de la présence institutionnelle et développement à restaurer dans les différentes parties du territoire national. Comme pour corroborer cette urgence, au cours de la mission d'évaluation, la région de Kayes, à l'ouest du pays, a connu une éruption de violence de nature identitaire.

46. Les apports du suivi-évaluation qui fondent sa pertinence dans le programme, sont examinés plus bas dans la section consacrée aux défis du programme. En restant ici, sur la perspective générique, quelques observations de base s'imposent. Il existe une approche robuste en matière de suivi-évaluation autour d'outils incorporés dans le document de programme (matrice des résultats et des ressources), et de cadres de monitoring qui fonctionnent globalement assez bien : groupes de résultats et de suivi-évaluation. Ce dispositif donne un aperçu factuel consistant sur le programme et ses réalisations (les documents de suivi sont disponibles par effet et donnent un bon niveau d'information). Son alignement sur les cadres et outils nationaux de suivi des politiques de développement du pays, ses indicateurs étant souvent différents de ceux du système statistique national.

### **3.1.3. Perspectives pour le réalignement du programme sur les éléments de contexte nouveaux**

47. Cette section annonce les pistes qui sont potentiellement à investiguer pour entreprendre la révision du programme, en particulier de son document de programmation et de sa matrice des résultats et des ressources. Il s'agit donc de voir les évolutions saillantes dans le contexte à la fois national intrinsèque, régional et international, au sein et en dehors du Système des Nations Unies.

### **Provisions en provenance du CREDD et en perspective de la finalisation de la priorisation des ODD**

48. Dans le détail opérationnel de la mise en œuvre des contenus du CREDD, les éléments ci-dessous ressortent peu pris en charge dans la matrice originelle de l'UNDAF+ qui devrait leur dédier plus d'attention dans les deux années qui restent dans le cycle.

#### **◆ Croissance inclusive**

- (i) Élément de diagnostic dans le CREDD : "*Le Mali doit relever le défi de rendre le secteur privé plus dynamique, compétitif et créateur d'emplois, notamment à travers des réformes structurelles importantes.*" : le Programme pourrait consacrer plus d'effort à aider le pays à améliorer son attractivité pour les investisseurs étrangers.
- (ii) Autre élément de diagnostic et d'orientation du CREDD à impact sur la croissance : "*La réalisation de progrès tangibles dans le domaine de la gouvernance des affaires publiques et des finances publiques apparaît déterminante pour contribuer au raffermissement de la confiance des citoyens dans l'Etat et ses institutions*" : les efforts du programme en faveur de la restauration des capacités de l'Etat en matière de gestion des finances publiques et de transparence des processus budgétaires, doivent se renforcer, avec comme objectif à moins terme de faire revenir les partenaires du pays dans l'appui budgétaire.
- (iii) Troisième élément de diagnostic et d'orientation possible pour le programme (rangé dans le volet services sociaux de base du CREDD) : "*Inadéquation entre formation et emploi (employabilité des jeunes sortants)*" : dans le cadre de la transition de l'humanitaire vers le développement, le programme devrait mieux aider le pays à initier des réformes pour favoriser les liaisons entre le système éducatif et l'appareil national de production.

#### **◆ Services sociaux de base**

- (i) Éléments de diagnostic du secteur Education : "*Faiblesse de la gouvernance du secteur (insuffisance et mauvaise gestion des ressources financières, prolifération d'établissements privés non conformes aux normes) ; inexistence d'une carte scolaire adaptée*" : le programme pourrait renforcer son action stratégique dans le cadre du développement des ressources techniques de gestion du secteur, en complément à son action humanitaire de terrain, et dans le cadre de la transition de l'humanitaire vers le développement.
- (ii) Éléments de diagnostic du secteur Santé : "*Il s'agissait de transférer aux collectivités/communautés les pouvoirs de décision et de gestion relatifs à la résolution des problèmes locaux de santé et de développer un système de financement communautaire des dépenses de santé complémentaire au financement public. Dans ce cadre, il s'agira de renforcer la dynamique communautaire positive qui s'est instaurée.*" : toujours dans le cadre de la transition de l'humanitaire vers le

développement, le programme pourrait mieux susciter et accompagner des dynamiques d'ancrage institutionnel local et communautaire de l'offre de services de santé.

#### ◆ **Gouvernance**

- (i) Elément de diagnostic et d'orientation : *"Agir efficacement et rapidement pour la Paix et la Réconciliation Nationale"*, en rapport avec l'ODD 16 sur priorisé par le pays : *"Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes"* : L'enjeu pour le programme peut être dans les deux années à venir, de voir comment faire avancer les composantes clés de l'Accord de Paix : la démobilisation et le désarmement, tout en soutenant les efforts de neutralisation des groupes terroristes dans le cadre sans doute sous-régional du G5 Sahel.
- (ii) Eléments de diagnostic du CREDD : *"(...) une gouvernance inclusive du territoire pour conforter la légitimité des collectivités territoriales, une meilleure prise en compte des citoyens, des organisations de la société civile dans la gestion des affaires publiques"* ; *"(...) l'adoption et la mise en œuvre de la Politique Nationale de la GAR ; l'amélioration des mécanismes de transparence et de redevabilité auprès du citoyen concernant les politiques et programmes publics."* : le programme pourrait accompagner cet objectif par une relance des appuis stratégiques aux organes de contrôle comme la Section des Comptes du Conseil Constitutionnel, mais aussi à la société civile en soutien à des actions de contrôle citoyen de l'action publique.
- (iii) Autre élément de diagnostic de la gouvernance nationale : *"En matière de gestion des finances publiques, le Gouvernement devra accroître l'efficacité de la politique fiscale, renforcer la qualité du contrôle interne ex post et du contrôle externe, mettre effectivement en application la loi contre l'enrichissement illicite, et la politique nationale de la transparence."* : il s'agirait pour le programme de voir en quoi le gouvernement pourrait être accompagné dans la mise en œuvre de ces différents outils et cadres de gouvernance, bien que l'on puisse présumer que la période électorale imminente ne serait pas très propice à des évolutions importantes en ces matières.

49. D'autres moules stratégiques devront également être interrogés pour déterminer avec quels contenus nouveaux ils devraient féconder, voire réorienter, les priorités sur lesquelles l'UNDAF<sup>+</sup> est appelé à se focaliser sur la période 2018-2019 qui lui reste à vivre. Sont à considérer à cet égard, au plan interne, l'Accord de Paix et toutes les modalités d'accompagnement de sa mise en œuvre. Au plan régional et international, l'amélioration de la pertinence stratégique du programme va se tourner vers quelques instruments clés : le cadre de mise en œuvre de l'initiative G5 Sahel, ainsi que la Stratégie des Nations Unies pour le Sahel, la Stratégie de sortie pour la Mission intégrée et la Réforme UN en vue.

#### **Réforme du système du Coordinateur Résident**

50. Le renforcement attendu de la fonction de coordination devrait contribuer à créer un environnement collaboratif meilleur pour le renouvellement du souffle du programme. A cet égard, la consolidation de l'autorité du Coordonnateur Résident et de ses capacités institutionnelles et techniques devrait faciliter les arbitrages préalables aux réorientations et à la réadaptation du programme, ainsi que leur mise en œuvre. En effet, bien que soit réaffirmé le lien de redevabilité interne aux agences entre le terrain et leur siège, le Coordonnateur

Résident devrait, dans le nouveau contexte, avoir plus de latitude pour composer, avec les agences, l'action locale du Système dans le pays, accéder à des ressources de nature conjointe ou en mobiliser et piloter l'Equipe pays. Potentiellement dégagé de responsabilités d'agence, il devrait non seulement avoir plus de temps à consacrer à la réorientation du programme à proposer, mais aussi voir la neutralité de sa fonction mieux reconnue au sein de l'Equipe pays.

### **Prise en compte de la Stratégie de transition de la Mission**

51. **Paix et réconciliation** : La mise en œuvre de l'Accord de paix demande plus d'engagement des agences, y compris, avec l'aide de la Mission, le renforcement de leurs capacités là où elles ont le mandat ; dans la mise en œuvre de l'Accord aussi, au fur et à mesure des avancées, la Mission pourrait se recentrer sur les aspects politiques et la mobilisation de ressources et laisser plus de place aux autres entités dans le déroulement opérationnel des programmes de paix et de réconciliation nationale. D'ores et déjà, les agences ayant un mandat sur les aspects de protection humaine, pourraient conforter leur réponse dans des domaines comme la lutte contre les violences sexuelles, la protection des personnes déplacées : le tout dans une logique, sinon de transition du moins de lien humanitaire-développement, dans les parties du territoire connaissant l'apaisement.

52. La Mission faciliterait l'ancrage sur le terrain d'une présence de plus en plus forte des agences, là où les problèmes de sécurité se résorbent ou deviennent résiduels. Sur le DDR aussi, si sa mise en œuvre intervenait dans la période, les agences pourraient se mettre davantage en avant dans les aspects de réinsertion après que la Mission s'est occupée de la démobilisation ; la Mission maintiendrait aussi des efforts en matière de mobilisation des ressources nécessaires à des stratégies de réinsertion ambitieuses et viables. Il faut toutefois reconnaître que la mise en œuvre de l'Accord de paix est le segment d'intervention du programme où les incertitudes et les blocages sont encore de mise, et continuent de présager d'une implication encore lourde de la Mission.

53. **Gouvernance** : Des engagements conjoints dans l'appui aux réformes et autres processus institutionnels comme le cycle électoral à venir: là aussi la Mission continuerait à garder le leadership sur le dialogue politique et la levée des blocages sur les conditions préalables qui existent toujours lorsqu'on veut réformer, d'une part, la mobilisation de ressources, d'autre part ; les agences, fonds et programmes de développement, pour leur part, se positionneraient davantage dans le développement de capacités institutionnelles au niveau national et local, la Mission continuant aussi à les assister dans la gestion des contraintes sécuritaires sur le terrain.

54. **Services sociaux de base** : dans une perspective d'évolution du positionnement de la Mission, celle-ci pourrait travailler en interventions conjointes avec les agences techniques, dans un partage de rôles lui conférant les aspects politiques et sécuritaires, et aux agences, fonds et programmes la programmation et la gestion opérationnelle des actions de développement à la base (l'idée est de ne pas laisser un vide se créer à la faveur d'un retrait même progressif de la Mission). Les services sociaux de base sont un cadre approprié de mise en œuvre de la transition programmatique humanitaire-développement. Pour le Nord, et dans des secteurs clés comme de la santé, de la nutrition, l'éducation, la sécurité alimentaire, la *Commission de réhabilitation des zones post-conflit (CRZPC)*, déroule déjà une feuille de route dans ce sens en mettant ensemble acteurs humanitaires et de développement dans cette partie du territoire.

## **Les approches régionales Sécurité et Développement : Stratégie des Nations Unies pour le Sahel & Groupe G5 Sahel**

55. Avec les développements en cours de la géopolitique de la région, les enjeux de développement et de sécurité ont fini de cristalliser l'attention de la communauté internationale. Pressés par les questions sécuritaires, elles-mêmes régionalisées, le Mali et 4 autres pays sahéliens ont mis en place un cadre régional de mutualisation de leurs réponses. De son côté, les Nations Unies, dont la MINUSMA est déjà un élément de la réponse locale à cette problématique, ont développé une Stratégie spécifique d'accompagnement de la région, qui va bien au-delà de la sécurité pour embrasser le défi global du développement humain durable.

56. Ces outils et cadres de coopération en faveur de la sécurisation et du développement de la région entreront dans leur phase de maturation dans la seconde partie du cycle de l'UNDAF+. Dans la perspective de l'adaptation du programme aux éléments de contexte nouveaux, il serait pertinent d'envisager un appui à la consolidation des capacités institutionnelle du Secrétariat du G5 Sahel. Les éléments de diagnostic déjà stabilisés dans le cadre de la constitution du plan d'action de la UNISS, montrent que cette structure connaît encore des faiblesses importantes dans ce domaine, que des agences pourraient aider à résorber pour rendre pleinement opérationnel le G5 Sahel : l'appropriation du Programme d'Investissement, les interfaces entre le Secrétariat et la Présidence du Groupe, la préparation et l'agenda de la table ronde G5 Sahel de Bruxelles (sécurité et développement) qui a déjà été ajournée par deux fois, ainsi que les possibles interactions entre le G5 et les autres entités sous-régionales comme la CEDEAO, le CILSS, la Commission du Bassin du Lac Tchad, sont autant défis sur lesquels le programme pourrait articuler un plan de développement de capacités ancré dans UNISS.

### **Autres facteurs potentiels de correction**

57. D'autres éléments à considérer dans la révision du programme et issus des gaps de livraison ou de prise en charge dans la moitié échue du cycle, sont comme suit :

- Environnement : il est noté qu'il n'y a pas encore assez de projets sur le fonds vert/climat Mali (voir l'indicateur correspondant)
- Genre : il est noté une faible analyse situationnelle qui a débouché sur une faible prise en compte de la thématique (maintenant il existe des référentiels analytiques à exploiter pour asseoir une approche genre et développer des réponses appropriées)
- Inclusions thématiques factuelles : question des déplacés/retournés qui ne seraient pas suffisamment pris en compte dans les indicateurs de produits ; les questions de réhabilitation et re profilage de mécanismes de justice traditionnelle en appui au traitement de la question de l'insécurité des magistrats ; etc.

### **3.1.4. Pertinence logique : qualité du cadre de résultats et des ressources**

58. Le programme est doté d'une matrice valant cadre de mise en adéquation des résultats et des ressources. Cinq (05) Effets et cent vingt et un (121) produits assortis de plusieurs centaines d'indicateurs de mesure, eux-mêmes articulés sur des valeurs de référence et des cibles à atteindre, décrivent les apports de substance que le programme se propose de faire à l'environnement. Les tableaux 3 à 12, dans le cahier des Annexes, analysent dans le détail, la qualité technique de ces instruments de programmation.

59. L'Effet 1, "*La paix et la stabilisation sont assurées à travers un dialogue politique inclusif, une réforme des institutions concernées et la promotion d'une coexistence pacifique et le respect des droits humains.*", est formulé d'une manière ambiguë qui réunit les contenus de l'effet lui-même (paix et stabilité ; respect des droits humains), et des produits censés y contribuer (dialogue politique inclusif ; réformes des institutions ; promotion de la coexistence pacifique). L'Effet 1 aurait dû s'intituler "*La paix, la stabilisation et le respect des droits humains sont assurés.*" Les indicateurs de performance sur l'effet sont mal libellés : au lieu du "Nombre d'incidents..., de victimes..., de réfugiés, déplacés..., de violations...", c'est plutôt, la "Baisse du Nombre d'incidents..., de victimes..., de réfugiés, déplacés..., de violations...", qui est significative de progrès dans l'effet 1.

60. Par ailleurs, l'on note une surreprésentation des indicateurs de sécurité (incidents de sécurité et victimes d'incidents explosifs), l'absence d'indicateurs de dialogue politique inclusif et de réforme des institutions. En ce qui concerne l'intérêt opératoire des indicateurs, 2 sur 4 sont techniquement non décidables : à l'un, il manque une cible assignée, à l'autre une situation de référence déterminée. Du point de vue de la sensibilité au genre, seul 1 sur 4 a une formulation qui y satisfait explicitement. Enfin, le nombre d'indicateurs excède les 3 prescrits pour exprimer un résultat sans exercer une charge de documentation des mesures trop élevée.

61. L'Effet 2, "*D'ici 2019, la cohésion sociale est facilitée par la justice transitionnelle, le dialogue communautaire inclusif, la culture et l'éducation pour la paix.*", souffre aussi d'une rédaction inappropriée qui aligne des contenus d'effet (la cohésion sociale est facilitée) et des éléments de produit (la justice transitionnelle ; le dialogue communautaire inclusif), et même quelque chose qui est entre les deux ("la culture et l'éducation pour la paix"). L'Effet 2 aurait dû se limiter à : "*D'ici 2019, la cohésion sociale et la culture de la paix sont facilitées.*" Les indicateurs sont mal libellés ; au lieu du "Pourcentage de conflits..., de bénéficiaires... et de personnes retournées...", c'est plutôt l'"Augmentation du Pourcentage de conflits..., de bénéficiaires... et de personnes retournées...", qui peut indiquer la progression du pays en matière de cohésion sociale et de culture de paix. Si la norme des trois indicateurs par résultat est respectée, lesdits indicateurs ne sont pas sensibles au genre et souffrent d'une absence totale de situations de référence et de cibles, ce qui les rend impuissants à indiquer précisément les progrès dans l'Effet.

62. L'Effet 3, "*Les institutions étatiques, nationales et locales, exercent de manière plus efficace leurs missions de service public et les acteurs non étatiques participent et assurent le contrôle citoyen en conformité avec les principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit.*", est bien libellé dans le sens où les différents éléments qui y sont exprimés sont des contenus d'effet (institutions de service public efficaces ; contrôle citoyen conforme à l'Etat de droit et à la bonne gouvernance, exercé). La formulation des indicateurs, en revanche, reste biaisée, articulée sur les valeurs et non sur les dynamiques (haussières et baissières, selon le cas), seules en mesure d'exprimer la performance réalisée par le pays au regard de l'effet. Avec 6 indicateurs autour de cet effet, le cadre de mesure se révèle particulièrement encombré, sans pour autant couvrir toutes les dimensions de l'Effet : l'exercice du contrôle citoyen n'est pas mesuré. Enfin, seuls 2 indicateurs sur les 6 sont ouvertement sensibles au genre, tandis tous ont fait l'objet d'une détermination de leurs situations de référence et cibles, à l'exception d'un seul qui dispose d'une situation de référence mais pas de cible.

63. **L'Effet 4**, "*D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité.*", est adéquatement libellé, dans le sens où il ne contient que des contenus d'effet.

En revanche, ses indicateurs de mesure, 17 au total, sont particulièrement pléthoriques, et résument des états statiques et non des dynamiques synonymes de progression. Par rapport au genre, la situation des indicateurs est assez partagée : 7 indicateurs sur 17 ne sont pas sensibles au genre ; 3 indicateurs de santé de la reproduction sont sensibles au genre, non pas par volontarisme pro genre, mais parce que la réalité sous-jacente est naturellement féminine ; les indicateurs d'éducation, en revanche, dénotent une réelle préoccupation de faire ressortir les niveaux d'effort spécifiques du pays en direction de la petite fille. Enfin, pour l'ensemble des 17 indicateurs, les situations de référence et les cibles sont déterminées.

64. **L'Effet 5**, "*Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté.*", est également libellé de façon techniquement adéquate et sensible au genre. Les 4 indicateurs retenus débordent, plutôt légèrement, la norme de 3, et sont comme les autres des instruments statiques ne reflétant pas les mouvements potentiellement indicatifs de progrès dans l'Effet. Tous disposent d'une situation de référence et d'une cible, mais aucun n'est sensible au genre. Enfin la couverture des contenus de l'Effet est incomplète, la dimension environnementale n'étant pas mesurée. Ce manquement profite à la dimension économique et productiviste classique, mesurée par trois indicateurs (taux de chômage, de croissance et de pauvreté). Les indicateurs sont statiques : seule la confrontation entre les références et les cibles permet de les insérer dans la perspective dynamique devant rendre compte des progrès recherchés par le programme.

#### **Chaîne de produits liés à l'Effet 1**

65. Sur quatre produits dédiés à porter les contributions du programme à l'Effet 1, deux au moins ont une formulation partiellement inadéquate, mélange d'éléments de résultats et de produit proprement dits : Produit 1.1., "*Dialogue politique / médiation: Les mécanismes de dialogue politique et de médiation inclusifs sont améliorés à travers le renforcement des capacités techniques des institutions gouvernementales et des autres acteurs nationaux y compris les groupes armés*" : l'amélioration attendue des mécanismes... est un contenu d'effet, tandis le renforcement des capacités techniques des institutions..., est bien un contenu de produit ; Produit 1.4 : "*Réduction des risques explosifs : Les risques explosifs sont réduits à travers une capacité nationale et communautaire renforcée*" : la réduction des risques explosifs tient de l'effet, et le renforcement de la capacité nationale..., un contenu de produit. Les produits 1.2. et 1.3. sont, quant à eux, adéquatement libellés, à la réserve près qu'eux aussi décrivent des états statiques au lieu de refléter des dynamiques plus appropriées pour exprimer les progrès attendus.

66. Si tous les indicateurs de cette chaîne de produits sont assortis de situations de référence et de cibles déterminées, au moins deux ne sont pas formulés de manière adéquate : le 1.1.3, "*Pourcentage de dialogue inclusif politique et communautaire avec participation des organisations de la société civile*", et le 1.2.3., "*Proportion de plaintes contre les forces armées et de sécurité malienne qui sont traitées à terme par le système de justice formel*", sont des indicateurs d'effet, pas de produit à proprement parler. A 23 indicateurs pour 4 produits, l'effectif d'indicateurs se révèle pléthorique aussi, puisqu'il y a en moyenne près de 6 indicateurs par produit, soit près du double de ce qui devrait être. La sensibilité au genre reste faible par ailleurs, avec 3 indicateurs seulement satisfaisants à cet égard.

#### **Chaîne de produits liés à l'Effet 2**

67. La chaîne de produits référés à l'Effet 2 comporte 4 contenus, tous adéquatement formulés. Les 17 indicateurs destinés à mesurer les progrès excèdent largement la norme de 3 indicateurs/produit, pour se situer à une moyenne de 4,25 indicateurs par produit. Au moins 3 indicateurs, le 2.1.1., "*Nombre de textes réglementaires adoptés et mis en œuvre par les membres de la CVJR*", le 2.1.2., "% des cas investigués par la CVJR par rapport au nombre de cas de plaintes déposés", et le 2.1.5., "*Nombre de structures de la société civile, incluant les organisations des femmes, qui participent au sein de la coalition pour la justice transitionnelle*", sont formulés de manière inadéquate car ayant un contenu d'effet plutôt que de produit. La sensibilité au genre est très faible par ailleurs, avec seulement 2 indicateurs ciblant spécifiquement cette dimension. En revanche tous les 27 sont adossés à des situations de référence et des cibles clairement identifiées.

### **Chaîne de produits liés à l'Effet 3**

68. Un total de 7 produits sont référés à l'Effet 3, pour 24 indicateurs, soit un ratio de 3,4 indicateurs par produit, légèrement au dessus de la norme de 3. Trois produits sont libellés de manière inadéquate car renfermant plutôt des contenus d'effet : Produit 3.3, "*Les stratégies et plans d'action disponibles sont opérationnalisés pour l'approfondissement de la décentralisation et la consolidation de la gouvernance locale.*" ; Produit 3.7, "*Les mécanismes nationaux formels et informels de promotion et de protection des droits Humains disposent des capacités institutionnelles et techniques pour mieux accomplir leurs missions en conformité avec les standards internationaux.*" ; Produit 3.6, "*Le fonctionnement des Institutions judiciaires et pénitentiaires et des organes de lutte contre l'impunité est amélioré sur toute l'étendue du territoire national dans un cadre juridique réformé conforme aux principes de l'Etat de droit.*". Un quatrième, le 3.5., "*Les capacités des organisations de la société civile et des médias sont renforcées en vue d'améliorer le contrôle citoyen, la redevabilité des institutions et la participation des femmes et des jeunes dans la vie publique.*", mélange des éléments d'effet (amélioration du contrôle citoyen, de la redevabilité des institutions et la participation des femmes et des jeunes dans la vie publique) et d'autres de produit (capacités des organisations de la société civile et des médias sont renforcées). Aucun produit n'est sensible au genre dans sa formulation.

69. Les 24 indicateurs sont tous des indicateurs pertinents pour refléter des produits, mais aucun n'est sensible au genre. 14 indicateurs sur 24, soit plus de la moitié sont formulés de manière inadéquate car tenant d'un effet dont le programme à lui seul ne peut être comptable. Trois indicateurs ne disposent ni d'une situation de référence ni d'une cible déterminée, les 21 autres satisfaisant à ces deux exigences.

### **Chaîne de produits liés à l'Effet 4**

70. L'Effet 4 articule 31 indicateurs pour 6 produits, soit un ratio de plus de 5 indicateurs par produit, essentiellement tiré par le premier produit qui draine à lui seul quelque 11 indicateurs. Trois des six produits sont libellés de façon sensible au genre. Tous les produits sont formulés de façon inadéquate, avec des libellés renvoyant à des contenus d'effet, auxquels le programme peut seulement contribuer sans devoir en être tenu pour le responsable unique. Un nombre élevé d'indicateurs (13) ne sont pas libellés de manière adéquate : ils contiennent entièrement des contenus d'effet auxquels le programme peut contribuer au surplus, sans donc pouvoir être tenu comptable exclusif. 5 indicateurs ne disposent ni de situation de référence, ni de cible assignée, tandis que 3 autres disposent uniquement d'une situation de référence et

manquent donc de cible déterminée. La sensibilité au genre des indicateurs (7 sur 31) est faible, et encore certains des 7 sensibles au genre le sont parce qu'ils dénotent des situations structurellement liées à la femme ou à la jeune fille.

### **Chaîne de produits liés à l'Effet 5**

71. Pour 6 produits dédiés à l'Effet 5, quelque 26 indicateurs spécifiques sont prévus pour refléter les progrès du programme dans ce cadre. Le ratio du nombre d'indicateurs sur le nombre de produits (4,3) est donc supérieur à la norme, sans trop s'en éloigner mais avec des disparités importantes : 3 produits ont entre 6 et 7 indicateurs, tandis que deux autres n'en ont que 2. Un produit au moins, le 5.3 : "*La mise en œuvre des politiques nationales de création d'emplois et d'entreprenariat féminin favorise une meilleure insertion socio-économique des jeunes et des femmes.*", est libellé d'une manière inadéquate, renfermant des dimensions d'effet que le programme ne saurait réaliser seul. Un second indicateur, le 5.4, "*Les populations vulnérables bénéficient d'un meilleur cadre de vie à travers un accès durable à l'eau et un assainissement adéquat.*", est partiellement inapproprié : le cadre de vie amélioré est un contenu d'effet, tandis que l'accès à l'eau et à l'assainissement est bien un élément de produit. Aucun des 6 produits de l'Effet 5 n'est ouvertement sensible au genre.

72. Tous les 26 indicateurs sont adossés à une situation de référence connue et à une cible déterminée, à une exception et demi près : l'indicateur 5.3.2, "*Nombre de femmes et de jeunes ayant bénéficié de l'appui financier des Structures de financements décentralisés (SFD)*", qui n'a ni référence ni cible, et les indicateurs 5.4.1, "*Pourcentage de la population ayant accès à une source d'eau améliorée*", et 5.4.2, "*Pourcentage de la population ayant accès à des infrastructures sanitaires améliorées*", respectivement, qui disposent de situations de référence, mais dont les cibles sont à moitié déterminées seulement (la performance en milieu urbain est connue, pas la réalisation projetée en milieu rural). La sensibilité au genre des indicateurs de produits sous l'Effet 5 est faible : seuls 4 indicateurs sur les 26 intègrent ouvertement cette dimension. L'analyse de la qualité de formulation des indicateurs fait ressortir 3 indicateurs abusivement retenus parmi les indicateurs de produits alors qu'ils recèlent des éléments d'effet dont le programme seul ne peut répondre. Comme pratiquement l'ensemble des indicateurs de la matrice de l'UNDAF+, les indicateurs de produits de l'Effet 5 sont également de nature statique, donc en manque d'une dimension dynamique mieux à même d'exprimer la logique de progression qui sous-tend le programme en tant que cadre d'investissement.

73. Au total, l'analyse de la pertinence logique du programme, telle que reflétée dans son cadre des résultats et des ressources, fait ressortir un certain nombre de limites qui, à contrario, contribuent aussi à profiler les directions dans lesquelles devrait aller la révision de cette dimension du document de programmation. D'abord, les effets et produits, pour certains, sont formulés de façon insuffisamment appropriée. Sur le plan de la doctrine, en matière de programmation, les astreintes substantielles au programme doivent le plus possible être à sa portée et dépendre de son action, de sorte qu'il puisse en répondre à l'évaluation. Dans la pratique, l'on admet qu'un programme puisse avoir des effets auxquels il contribue et qui ne rentrent que partiellement dans sa souveraineté ; s'agissant des produits en revanche, ils ne doivent enregistrer que ce que le programme sait délivrer isolément, de sorte qu'il soit individuellement redevable et comptable à cet égard.

74. Avec cette grille conceptuelle, certains effets de l'UNDAF+ souffrent de mélanger des contenus d'effet (légitimes) et des contenus de produit (indus dans un effet). Les produits déficients de leur côté contiennent des éléments d'effet (indus dans le libellé d'un produit) et

des éléments de produit proprement dits. Les indicateurs d'effet et de produit, connaissent pour beaucoup les mêmes limites techniques, à quoi s'ajoute, souvent aussi, d'autres lacunes : sensibilité au genre insuffisante, pléthore si l'on s'aligne sur la norme de 3 indicateurs au plus par effet ou produit à mesurer, absence de situation de référence et ou de cible assignée. Un effort a été manifestement consenti, en cours de route, pour améliorer l'expressivité intrinsèque des indicateurs (appelée communément qualité SMART si elle est entière). Seuls 6 indicateurs continuent de poser problème à cet égard, dont les 5 en rapport avec l'Effet 5. Avec le 1.2.6, "*Les mécanismes de coopération internationale, en matière de lutte contre la criminalité transnationale, renforcées et harmonisées avec l'implication de tous les services de sécurité concernés à savoir la police, la gendarmerie nationale et la douane.*", il n'est pas rationnel d'astreindre le programme à renforcer les mécanismes de la coopération internationale..., qui restent vagues d'ailleurs.

75. Quatre indicateurs dans l'Effet 5 : le 5.2.1 : "*Une instance nationale (CSSP, CPI) de pilotage du dialogue public -privé opérationnalisée*", le 5.2.3 : "*La stratégie de croissance accélérée opérationnalisée.*", le 5.5.5, "*La plateforme de gestion des catastrophes opérationnalisée*", et le 5.5.7 : "*Nombre de comités communaux et locaux de RRC mis en place et opérationnels.*", ne sont pas robustes à cause de leur chute "*opérationnelle*" : le fait que tout le monde n'a pas la même acception de ce qui est opérationnel, handicape la clarté et la décidabilité de ces quatre outils de mesure. Enfin, l'indicateur 5.6.2 : "*Bilan des émissions/absorptions de gaz à effet de serre dans le secteur du changement d'affectation des terres et de la foresterie (Giga grammes de CO2)*", est en soi tout aussi vague parce que le sens dans lequel le programme doit faire évoluer ledit bilan n'est pas précisé.

76. Plus généralement, il est observé un tropisme statique de la matrice : propension à exprimer les indicateurs, quantitatifs pourtant dans une proportion plus que satisfaisante, de façon statique (nombre de..., pourcentage de..., etc.), et non dynamique (baisse du nombre de, du pourcentage de, ou augmentation de...). Les performances du programme étant attendues en termes de dynamique d'une situation de référence à une situation désirée, les indicateurs vraiment SMART devraient aussi être exprimés dans ce sens. Il est vrai qu'en contrastant les références et les cibles, l'on arrive à comprendre que c'est la dynamique malgré tout que la matrice souhaite capturer.

## 3.2. Efficacité

### 3.2.1. Effet 1 : " La paix et la stabilisation sont assurées à travers un dialogue politique inclusif, une réforme des institutions concernées et la promotion d'une coexistence pacifique et le respect des droits humains."

77. La revue de l'efficacité du programme s'articule sur deux lignes nettement distinctes, aussi différentes d'ailleurs que les deux niveaux de la programmation elle-même, puisque l'action du programme cible directement des produits d'abord, des effets qui en résultent ensuite. Au niveau des effets, cette revue fait donc ressortir les progrès généraux du pays en rapport avec les indicateurs d'effet que le programme avait retenu d'influencer. Puis, avec les produits, les contributions spécifiques du Système sont analysées. Les tableaux 13 à 22, dans le cahier des annexes, donnent le détail des performances aux deux niveaux.

#### 3.2.1.1. Résultats obtenus par le pays dans le domaine de l'Effet 1

78. Les progrès du Mali en rapport avec l'Effet 1, "*La paix et la stabilisation sont assurées à travers un dialogue politique inclusif, une réforme des institutions concernées et la promotion d'une coexistence pacifique et le respect des droits humains.*", devaient être reflétées par quatre indicateurs, relatifs au nombre d'incidents de sécurité, de victimes d'incidents de sécurité, de réfugiés/déplacés internes, et de violations de droits humains et humanitaires en lien avec la situation sécuritaire.

79. Le pays n'a amélioré son profil que sur l'un de ces indicateurs : le nombre de réfugiés et de déplacés internes a, en effet, baissé jusqu'en 2016, de près de 3% pour les premiers, et de 71% pour les seconds. La situation sécuritaire exprimée par les autres indicateurs, en revanche, s'est plutôt fortement détériorée. L'insécurité a même tendu à se déplacer du Nord vers le Centre pays. Elle est essentiellement portée par la multiplication des actions de nature terroriste qui, bien que sporadiques mais imprévisibles, montrent la grande nuisance d'entretenir un climat de psychose fortement handicapant pour la mise en œuvre des actions du programme sur le terrain. Le détail de la situation à ces différents égards est donné en annexe.

### **3.2.1.2. Contributions du Système/Programme aux Résultats du pays dans le domaine**

80. Les contributions du programme aux efforts du pays en rapport avec le premier Effet sont organisées autour de quatre produits : Produit 1.1. Dialogue politique / médiation: Les mécanismes de dialogue politique et de médiation inclusifs sont améliorés à travers le renforcement des capacités techniques des institutions gouvernementales et des autres acteurs nationaux y compris les groupes armés ; Produit 1.2. Secteur de la sécurité : Le secteur de la sécurité est renforcé par la mise en œuvre de la politique nationale de la réforme du secteur de la sécurité, y compris la lutte contre les crimes transnationaux ; Produit 1.3. DDR/Réinsertion : Les capacités techniques, logistiques et institutionnelles de la Commission nationale de DDR et des acteurs concernés sont renforcées pour la mise en œuvre d'une démobilisation et d'une réinsertion inclusive (ex-combattants, milices et groupes d'auto-défense, communautés et groupes vulnérables, notamment les enfants) ; Produit 1.4 : réduction des risques explosifs : Les risques explosifs sont réduits à travers une capacité nationale et communautaire renforcée.

81. L'appui aux cadres de dialogue politique et à la médiation a été accompli au-delà des cibles assignées, avant même la fin du cycle, en termes naturellement de nombre de structures touchées, les réalisations restant toutefois moyennes en ce qui concerne les réunions de suivi de l'Accord de paix (35% de la cible atteinte à fin 2016). Dans le domaine de la réforme de la sécurité, les acquis importants, souvent déjà au-delà des cibles de fin de programme concernent surtout : le renforcement des capacités opérationnelles et techniques des postes frontières aériens, terrestres et maritimes (port sec de Bamako), la création de structures spécialisées de police judiciaire et la formation de leurs personnels pour faire face aux problèmes de la criminalité organisée transnationale, ainsi que les inspections des forces de Défense et de Sécurité par les institutions de contrôle.

82. Les réalisations, sont en revanche, insuffisantes ou mitigées en matière de : mise en œuvre du Plan RSS 2015-2019, de traitement par le système de justice formel des plaintes contre les forces armées et de sécurité, d'évaluation et de vérification de la conformité des lois nationales avec les conventions internationales en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée et les protocoles additifs, le trafic de drogue, le terrorisme et la corruption.

83. En matière de DDR, le cantonnement et la réinsertion des ex-combattants sont encore très faibles, ainsi que le retour en famille des enfants qui en étaient séparés du fait du conflit. Il y a eu des progrès, en revanche, s'agissant de la création de sites de cantonnement (8 sites créés, contre 1 en situation de référence) et de la prise en charge des femmes (215 contre 0 en situation de référence), même si l'absence d'objectifs chiffrés dans ces deux domaines ne permet pas d'apprécier la significativité de ces efforts. En ce qui concerne la réduction des risques explosifs, la formation et l'équipement des forces de défense et de sécurité ont significativement progressé, avec 6 équipes des FDSM déjà formées et équipées à fin 2016, pour un objectif attendu de 12 en fin de cycle, soit un rythme de progression qui permet a priori d'atteindre la cible. Le nombre de personnes ayant reçu une éducation au risque de mines a, pour sa part, déjà dépassé, à fin 2016, ce qui est prévu pour 2019. Seules les interventions des équipes des FDSM sur le terrain restent limitées : 29 en 2016, contre une projection fixée à 2000 en base annuelle.

84. Ces différents produits générés par le programme étaient destinés à contribuer à un Effet 1 ainsi constitué : *"La paix et la stabilisation sont assurées à travers un dialogue politique inclusif, une réforme des institutions concernées et la promotion d'une coexistence pacifique et le respect des droits humains"*. Le programme a délivré de manière satisfaisante dans les domaines du dialogue politique et de la médiation sociale, de la coexistence pacifique, du respect des droits humains et de la réforme de la sécurité, ce qui a constitué une contribution nette à la paix et à la stabilisation visées dans l'effet. En revanche, les inerties connues dans la mise en œuvre de DDR, ont tendu à tirer vers le bas l'efficacité du programme en matière de paix et de stabilité.

85. En direction des Objectifs de Développement Durable, les contributions du programme sous l'Effet 1 résonnent sur l'objectif 16, "Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes", étant entendu que cet objectif est un cadre global de facilitation de la réalisation des autres.

### **3.2.1.3.Facteurs explicatifs : forces et faiblesses de la mise en œuvre de contributions sous l'Effet 1**

86. Au titre des déterminants propices, le programme a été favorisé dans le domaine par la signature de l'Accord de paix et de réconciliation nationale qui encourage les parties à s'inscrire dans un dialogue inclusif pour le retour définitif de l'Etat dans les zones de conflits. Dans le cadre des dispositions de cet accord, la mise en place des autorités intérimaires dans les régions de Gao, Tomboucou, Kidal, Menaka et Taoudeni a aussi amélioré l'environnement de mise en œuvre des produits ciblés. La communication sur le phénomène de radicalisation en partenariat avec le Haut Conseil Islamique du Mali, a également contribué à diminuer les tensions au sein des groupes communautaires. Enfin la tenue de la conférence d'entente nationale a permis à l'ensemble des différentes composantes de la vie socio - politique et culturelle de se parler, et de parler de paix une paix durable. Au niveau interne, le programme s'est appuyé sur un effort de mobilisation de ressources qui a permis de mettre en place une capacité budgétaire de près de 56 millions de dollar. Le déploiement de ces ressources a bénéficié des synergies entre la Mission et les Agences, Fonds et Programmes engagés dans l'Effet 1.

87. Au titre des entraves, le contexte sécuritaire dans les régions du nord, celle de Mopti, voire des parties de la région de Ségou (Niono, Markala et Macina), a rendu très difficile la

mise en œuvre des activités du programme. C'est ainsi que la mise en œuvre du programme DDR est devenue encore plus difficile depuis l'attaque du camp MOC à Gao, le 18 janvier 2017. Pour des raisons de sécurité aussi, la plupart des fonctionnaires qui travaillent dans les sous-préfectures du Nord ne sont pas retournés à leurs lieux d'affectation, n'y effectuent que des passages ponctuels. Or en l'absence d'un minimum de relais institutionnel sur le terrain, que peut y faire un programme de coopération ? Cette contrainte résonne plus globalement dans un contexte d'affaiblissement des capacités de mise en œuvre des acteurs au niveau national, régional et local, qui se complique d'insuffisances de coordination entre les mêmes acteurs (ressenti au sein du Système et de la communication des partenaires/entretiens). A l'interne enfin, si l'Effet a disposé du stock de ressources rappelé supra, il constitue avec l'Effet 2, l'axe qui a été le plus sous-capitalisé, avec un ratio de mobilisation de ressources de 30% à mi-parcours du cycle.

### **3.2.2. Effet 2 : "D'ici 2019, la cohésion sociale est facilitée par la justice transitionnelle, le dialogue communautaire inclusif, la culture et l'éducation pour la paix."**

#### **3.2.2.1. Résultats obtenus par le pays dans le domaine de l'Effet 2**

88. Les résultats du Mali en rapport avec l'Effet 2, "*D'ici 2019, la cohésion sociale est facilitée par la justice transitionnelle, le dialogue communautaire inclusif, la culture et l'éducation pour la paix.*", devaient s'exprimer à travers trois indicateurs : le pourcentage de conflits qui ont utilisé les mécanismes locaux de dialogue et de résolution de conflits ; le pourcentage de bénéficiaires qui croient que leurs communautés sont mieux outillées à gérer le conflit ; et le pourcentage de personnes retournées dans les communautés cibles qui sont restées dans ces communautés.

89. Sur les deux premiers indicateurs, bien que la situation de référence et la cible n'aient pas été déterminées dans la matrice du programme pour permettre d'interpréter le niveau d'effort réalisé à ce double égard, le programme reporte quand même des valeurs en dessous de 50%, ce qui dénote un état de confiance moyen des communautés dans l'évolution sécuritaire du pays. Mais le troisième indicateur montre un profil encore plus préoccupant, puisqu'il révèle que seulement 12% des personnes anciennement déplacées qui ont été retournées dans leurs communautés, sont parvenues à s'y maintenir.

#### **3.2.2.2. Contributions du Système/Programme aux résultats du pays dans le domaine**

90. Les contributions du programme dans le cadre de l'Effet 2 sont structurées à travers quatre produits : Justice transitionnelle : les capacités techniques des institutions en charge du processus de réconciliation et de justice transitionnelle, et de la société civile sont renforcées pour promouvoir la réconciliation, le droit à la vérité, à la justice et à la réparation des victimes, y compris les femmes ; Dialogue inter-/intra-communautaire : les communautés disposent des capacités techniques nécessaires à la prévention et à la gestion des conflits communautaires, au renforcement de la cohésion sociale, et à la création de conditions de retour des réfugiés et déplacés ; Education à la culture de la paix : les capacités techniques et matérielles des institutions (ministère de l'Education, Enseignement supérieur, syndicats d'élèves et d'enseignants) sont renforcées pour la promotion de l'éducation à la culture de la paix et aux droits de l'homme ; Patrimoine culturel : le patrimoine culturel matériel et immatériel endommagé est réhabilité et des outils pour la promotion de la diversité et des expressions culturelles sont élaborés.

91. En matière de Justice transitionnelle, les indicateurs de vitalité de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) ne décollent pas, signe que cette structure ne parvient pas à entrer en opérationnalité en ce qui concerne le traitement de cas concrets et la formulation de recommandations post-enquête. Car sur le plan réglementaire, en revanche, la CVJR a déjà adopté plus de textes qu'il n'en était prévu en fin de programmation (8 déjà à fin 2016, contre un objectif de 4). L'inclusion des femmes dans les organisations de la société œuvrant en faveur de la justice transitionnelle enregistre également des progrès importants, avec une réalisation qui dépasse déjà la cible.

92. En ce qui concerne le Dialogue inter/intra communautaire, tous les objectifs de fin de cycle sont déjà atteints, mis à part la couverture des Cercles par des mécanismes de dialogue intercommunautaire et intracommunautaire qui n'a que modérément évolué, à 30% seulement de ces subdivisions territoriales couvertes sur un objectif de 13. Les actions dans ce domaine ont plutôt été focalisées sur le déploiement de médiateurs communautaires, d'antennes locales de la CVJR et de réseaux associatifs d'appui, où toutes les cibles ont été dépassées après deux années de mise en œuvre du programme. L'Éducation à la culture de paix a déjà entièrement atteint l'une de ses trois cibles (la mise en place dans les écoles d'un plan et d'un mécanisme de prévention et de gestion de conflits), et est en passe d'atteindre les deux autres : Comités de Gestion Scolaire (CGS) formés sur la gestion des conflits, la tolérance et la promotion de la paix, et la formation des enseignants à l'éducation à la culture de la paix.

93. Enfin, s'agissant de la Sauvegarde du patrimoine culturel, la réhabilitation des sites du patrimoine, musées, bibliothèques de manuscrits, etc., endommagés dans le cadre du conflit, a déjà atteint l'objectif de fin de cycle (8 sur 8). Le nombre d'événements culturels organisés suite au renforcement de capacités des acteurs régionaux et nationaux concernés, représente, quant à lui, le double de ce qui était anticipé pour la clôture du programme. Les autres dimensions de la problématique ne sont pas renseignées à travers leurs indicateurs de performance.

94. Les produits ci-dessous devaient concourir à l'Effet 2 libellé "*D'ici 2019, la cohésion sociale est facilitée par la justice transitionnelle, le dialogue communautaire inclusif, la culture et l'éducation pour la paix.*" Si les réalisations du programme en matière de justice transitionnelle sont restées faibles, ses valeurs ajoutées sont réelles, en revanche, dans les secteurs du dialogue inter et intra communautaire, de l'éducation à la paix et de la sauvegarde du patrimoine culturel. Nonobstant des efforts du Système, la cohésion sociale qui constitue le cœur stratégique de l'Effet est restée un lieu de préoccupation, comme l'illustrent l'indicateur de confiance sécuritaire (50%) et, surtout, la faible proportion (12%) des personnes anciennement déplacées qui parviennent à se maintenir dans leur communauté d'origine après que l'on a tenté de les y réinstaller.

95. En direction des Objectifs de Développement Durable, les contributions du programme sous l'Effet 3 résonnent sur l'objectif 16, "Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes", étant entendu que cet objectif est un cadre global de facilitation de la réalisation des autres. Les contributions portent davantage sur les aspects paix et de vivre ensemble qui occupent le haut dans le libellé de l'objectif.

### 3.2.2.3.Facteurs explicatifs : forces et faiblesses de la mise en œuvre de contributions sous l'Effet 2

96. Les résultats obtenus dans le cadre de l'Effet ont été favorisés par, notamment : la mise en place et l'opérationnalisation technique de la Commission Justice Vérité et Réconciliation dont 50 membres ont été capacités et où a été déployé un officier des droits de l'homme, même si le défi du nombre de cas examinés demeure prégnant ; les campagnes de sensibilisation et d'information sur la cohésion sociale et l'atténuation des tensions intra/inter communautaires ; le développement d'alternatives économiques (surtout dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de l'artisanat) ayant aidé à recréer un socle socioéconomique partagé pour diverses communautés.

97. La mise en place des produits liés à l'Effet 2 a été entravée par un certain nombre de difficultés. Le contexte sécuritaire dans les régions du nord, de la région de Mopti et de certaines parties de la région de Ségou, ressort comme la première contrainte rencontrée. Le déploiement difficile, en tout cas incomplet, des autorités judiciaires dans les régions du nord et centre du pays où vivent la plupart des cas de violations constatés, aura également été un facteur d'inertie. L'instabilité de certaines cibles et de leurs communautés, qui connaissent des mouvements récurrents, n'a pas permis une bonne continuité dans les activités les concernant. Sur un plan intrinsèque, l'Effet 2 est, de 5 effets du programme, le moins capitalisé, avec à peine 21 millions de dollars sur la période sous revue.

**3.2.3. Effet 3 : "Les institutions étatiques, nationales et locales, exercent de manière plus efficace leurs missions de service public et les acteurs non étatiques participent et assurent le contrôle citoyen en conformité avec les principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit."**

#### 3.2.3.1.Résultats obtenus par le pays dans le domaine de l'Effet 3

98. L'état du pays en rapport avec l'Effet 3, "*Les institutions étatiques, nationales et locales, exercent de manière plus efficace leurs missions de service public et les acteurs non étatiques participent et assurent le contrôle citoyen en conformité avec les principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit.*", devait s'exprimer à travers six indicateurs : Mo Ibrahim Index (Score) ; Pourcentage de la population qui supporte le processus démocratique ; Nombre d'incidents de violation de droits de l'homme liés au conflit et de violations du droit international humanitaire ; Taux de participation générale aux élections, y compris le taux de participation des femmes ; Taux de femmes candidates aux élections locales ; et Pourcentage des ressources de budget de l'Etat transférées aux collectivités territoriales.

99. La situation du Mali se dégrade s'agissant de l'indice de qualité de gouvernance, et les violations du droit international humain et humanitaire, du fait sans doute de la persistance de la crise qui continue donc à déstructurer l'environnement institutionnel, tandis que l'insécurité pèse négativement sur les ressorts de droit. La situation est, en revanche, en évolution favorable sur la participation électorale en général, et sur l'inclusion des femmes dans les candidatures aux élections locales. Enfin, s'agissant du transfert de ressources du niveau central vers les collectivités locales, aussi, des progrès significatifs ont été réalisés, à 24% à fin 2016, contre un objectif de 30% à fin 2019.

#### 3.2.3.2.Contribution du Système/Programme aux résultats du pays dans le domaine

100. Le programme a construit quelque sept produits spécifiques pour enregistrer ses contributions aux efforts du pays en rapport avec l'Effet 3 : les capacités de l'Assemblée Nationale et des Structures de contrôle des Finances publiques (Section des Comptes de la Cour Suprême) sont renforcées en vue d'améliorer la redevabilité dans la gestion des politiques publiques ; les capacités de l'Etat, des OGE et OSC sont renforcées en vue de l'amélioration de la crédibilité des processus électoraux et d'une plus grande participation, notamment des femmes et des jeunes ; les stratégies et plans d'action disponibles sont opérationnalisés pour l'approfondissement de la décentralisation et la consolidation de la gouvernance locale ; les capacités des institutions publiques (au niveau national, régional, sectoriel) pour la planification et la programmation axée sur l'évidence, le S&E et la production des données statistiques comparables et désagrégés, sont renforcées ; les capacités des organisations de la société civile et des médias sont renforcées, en vue d'améliorer le contrôle citoyen, la redevabilité des institutions et la participation des femmes et des jeunes dans la vie publique ; le fonctionnement des Institutions judiciaires et pénitentiaires et des organes de lutte contre l'impunité, est amélioré sur toute l'étendue du territoire national dans un cadre juridique réformé conforme aux principes de l'Etat de droit ; et les mécanismes nationaux formels et informels de promotion et de protection des Droits Humains disposent des capacités institutionnelles et techniques pour mieux accomplir leurs missions en conformité avec les standards internationaux.

101. L'appui aux institutions de contrôle de l'action publique a abouti à des résultats qui atteignent ou dépassent les projections de fin de cycle, pour le contrôle parlementaire et les vérifications des finances locales par la Cour Constitutionnelle à travers sa Section des Comptes publics. Le résultat reste mitigé, en revanche, s'agissant du nombre d'initiatives de lois prises par l'assemblée nationale : 2 propositions de lois sur les 5 prévues pour l'ensemble du cycle de programmation. Le développement des capacités électorales s'est cristallisé sur les organes dédiés et a enregistré une réalisation nettement au-dessus de ce qui est anticipé à fin 2019. En revanche, la couverture de la société civile par l'assistance électorale du programme ressort faible pour le moment : 26 organisations touchées en 2016 contre un objectif de 107. L'utilisation du fichier biométrique produit avec l'appui du programme dans les échéances électorales, est elle aussi ralentie par l'ajournement de certaines de ces échéances par l'Etat, ce qui éclaire ici d'un jour plus cru encore le problème de la qualité des indicateurs : le nombre de scrutins utilisant le fichier biométrique n'est manifestement pas un indicateur adéquat pour un produit, car le programme n'a pas la main sur l'agenda électoral du pays. Beaucoup d'indicateurs de cette section sont hélas dans cette situation, comme analysé dans le chapitre sur la pertinence logique du programme.

102. Dans le domaine de la décentralisation, le nombre de collectivités locales en contrat-plan avec l'Etat a significativement progressé, pour se situer au-dessus de l'objectif fixé par le programme (5/4). Le nombre de collectivités renforcées pour la gestion équitable des ressources financières et humaines dans le cadre des anciennes et nouvelles compétences transférées, évolue plus lentement, mais à un rythme somme toute cohérent avec la temporalité du programme : 15% des collectivités sur un objectif final de 30%. Le développement des capacités de planification et de suivi-évaluation a déjà touché plus de structures de niveau central et local qu'il n'est prévu d'ici la fin du programme, l'opérationnalité de ces entités n'étant pas pour autant forcément garantie par cette performance. Le contrôle citoyen de l'action publique par des organisations de société civile renforcées par le programme a aussi déjà atteint sa cible.

103. L'appui à la restauration des capacités de l'appareil judiciaire s'est traduit par la réhabilitation de 115% des cours et tribunaux, et 87% des prisons, qu'il est prévu de restaurer

dans le cycle du programme. Il faut toutefois relever que ces bonnes statistiques, surtout s'agissant des cours et tribunaux, ne se traduisent pas mécaniquement dans une progression équivalente de l'accès des populations à la justice, certaines zones restées en grande insécurité n'ayant pas pu maintenir leurs magistrats en place. Le rendu sur le troisième indicateur relatif à la perception de la justice est d'ailleurs éloquent à cet égard : 40% des personnes enquêtées expriment de la confiance envers les institutions judiciaires, contre un objet de programme de 50%.

104. Enfin, l'appui aux mécanismes de défense des droits humains est resté mitigé sur trois de ses quatre indicateurs : le nombre de rapports périodiques conformes aux standards produits et soumis aux organes des Traités et au Conseil de Droit de l'Homme ; le nombre de rapports alternatifs produits et soumis aux organes des Traités et au Conseil de Droit de l'Homme par les organisations de la société civile ; et le nombre de lois spécifiques aux droits des femmes et des enfants qui sont en conformité avec les standards internationaux. A tous ces niveaux, les réalisations sont restées entre 33% et 40% des cibles assignées. En revanche, la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports périodiques des mécanismes de promotion des droits de l'homme, a déjà dépassé l'objectif que le programme s'est donné en fin de cycle : 27% contre une cible de 25%.

105. Les contributions ci-dessus du programme devaient se fixer sur l'Effet 1 dont la substance est : " *Les institutions étatiques, nationales et locales, exercent de manière plus efficace leurs missions de service public et les acteurs non étatiques participent et assurent le contrôle citoyen en conformité avec les principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit.* La gouvernance de qualité qui occupe la moitié du contenu de l'effet s'est dégradée, comme le montre l'index Mo Ibrahim dédié, mais aussi certaines constatations comme le fait que beaucoup de partenaires au développement, les bilatéraux en particulier, se soient retirés de l'appui budgétaire au pays. Cela veut dire que les importantes réalisations reportées par le programme de renforcement des capacités des institutions de contrôle de l'action et des finances publiques, des organisations de société civile pratiquant le contrôle alternatif, n'ont pas pu influencer l'environnement de manière notable. Le même hiatus s'observe en matière de restauration des capacités du système judiciaire que le programme a fortement accompagnée, sans que pour l'heure l'indice global de confiance dans la justice et la gouvernance n'amorce une réelle amélioration. Il est vrai les investissements en faveur de la gouvernance sont longs à transformer en gains tangibles.

106. En direction des Objectifs de Développement Durable, les contributions du programme sous l'Effet 3 résonnent aussi sur l'objectif 16, "Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes", étant entendu que cet objectif est un cadre global de facilitation de la réalisation des autres. Les contributions portent davantage sur les aspects de gouvernance qui constituent la deuxième partie de l'objectif.

### **3.2.3.3. Facteurs explicatifs : forces et faiblesses de la mise en œuvre de contributions sous l'Effet 3**

107. Les résultats obtenus par le programme au titre de cet effet ont été favorisés par : l'opérationnalisation des réflexions sur les mécanismes de prévention et de mitigation des conflits et les violences pré et post – électoraux ; la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce en vue de la réduction des risques de violence avec différents acteurs électoraux

nationaux ; la plus grande prise en compte de la dimension genre dans les élections nationale et locales ; et les efforts de construction d'infrastructures socio-économiques comme levier de renforcement de la cohésion nationale. Sur le plan des moyens budgétaires aussi, c'est la disponibilité d'un volant de ressources de près de 37 million de dollar qui a permis d'attendre les résultats répertoriés.

108. Les facteurs de gêne des progrès sur les produits liés à l'Effet 3 sont, notamment : le contexte sécuritaire dans les régions du nord, de la région de Mopti et de certaines parties de la région de Ségou qui rend difficile la mise en œuvre des activités sur le terrain ; les insuffisances des dispositions électorales et le besoin de prise d'amendements pour faire avancer certaines questions ; la faiblesse persistantes des capacités de gestion des collectivités décentralisées ; en rapport avec la contrainte précédente, le faible niveau de formation d'une bonne partie des membres des autorités intérimaires et des collèges transitoires ; et la non effectivité de la présence des services de l'administration dans les régions nord et du centre du pays. En termes d'allocations de ressources, le programme a alloué à l'Effet 3 le second plus faible budget mobilisé, juste devant le second Effet.

**3.2.4. Effet 4 : "D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité."**

#### **3.2.4.1. Résultats obtenus par le pays dans le domaine de l'Effet 4**

109. Les performances du pays en rapport avec l'Effet 4, "*D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité.*", devaient se manifester à travers quelque 16 indicateurs, organisés toutefois autour de secteurs sociaux cibles : la santé de reproduction ; les violences faites aux femmes ; la nutrition ; la lutte contre VIH/SIDA ; et la scolarisation.

110. Le seul indicateur de santé de reproduction renseigné, le taux d'accouchement assisté par un personnel qualifié, s'est fortement dégradé en perdant pas moins de 6 points par rapport à la situation de référence de 2013. Dans la lutte contre le VIH/SIDA, seul le taux de couverture en ARV chez les adultes et enfants infectés par le VIH, est renseigné, et il ne progresse pas assez vite pour que la cible soit atteinte en 2019. La malnutrition chronique recule en revanche, mais à un rythme assez moyen avec un gain d'un peu plus d'un point sur les 5 à conquérir en fin de cycle de programmation. Sur les violences faites aux femmes, la prévalence de l'excision est en baisse de 8 points en 2015 par rapport à la situation de 2012, mais le pays est encore très loin des 26 points de baisse programmé pour la fin du cycle. A 52% en 2015, le mariage précoce a, en revanche, déjà baissé dans une proportion qui dépasse la cible de 2019 (58%). Les indicateurs d'éducation sont tous en dégradation importante, sauf le taux de préscolarisation et le taux d'admission en primaire, qui s'améliorent, mais très lentement par rapport à l'effort qui serait nécessaire pour espérer atteindre les cibles fixées pour 2019.

#### **3.2.4.2. Contributions du Système/Programme aux résultats du pays dans le domaine**

111. Les contributions du programme en direction de l'Effet 4, "*D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité.*", s'articulent sur six produits : (i) les femmes, enfants et jeunes, en particulier les plus vulnérables, utilisent un paquet intégré de services de santé de qualité ; (ii) les populations, en particulier les plus vulnérables, ont accès à

des services de qualité de prévention et de prise en charge du VIH et du Sida ; (iii) les mères et les enfants, particulièrement les plus vulnérables ou affectés par les crises alimentaires et nutritionnelles, bénéficient d'un paquet complet d'interventions nutritionnelles au niveau des communautés et des services ; (iv) les enfants d'âge préscolaire et scolaire et les jeunes, particulièrement les plus vulnérables, ont accès à une éducation de base de qualité ; (v) les groupes vulnérables (jeunes filles, garçons et femmes) bénéficient de protection et de prise en charge adéquate contre les violences, abus et exploitation ; et (vi) les groupes vulnérables bénéficient de services de protection sociale adéquate.

112. L'accès à des services de santé de qualité a enregistré des performances supérieures ou égales aux cibles assignées sur cinq indicateurs : la couverture vaccinale en Penta valent 3 chez les enfants de 12-23 mois ; l'utilisation des services curatifs ; l'offre par les centres de santé communautaires de services SONUB ; la couverture des besoins contraceptifs ; et la mise en œuvre dans les districts sanitaires de la Chimio prévention du paludisme saisonnier (CPS). A 96% de réalisation en deux années de mise en œuvre, l'objectif est quasiment déjà atteint sur l'indicateur d'exposition au ver de Guinée. Quatre autres indicateurs de santé, relatifs à la rupture des stocks en matière de produits de planning familial (niveau Centres de santé communautaire et niveau Centres de référence) et de médicaments du panier commun, et à la couverture vaccinale contre la rougeole, montrent en revanche un profil très dégradé.

113. Les indicateurs de prévention du VIH.SIDA, sont tous très dégradés, qu'il s'agisse de la connaissance, par les hommes et les femmes, des moyens de prévenir la transmission sexuelle du virus, ou de la couverture PTME de réduction de la transmission mère-enfant. L'accès un paquet complet de nutrition se révèle globalement contre performant : seul un indicateur, relatif, à la prévalence de la malnutrition sévère des enfants est réalisé (à plus 100% de sa cible). Tous les autres indicateurs de ce produit montrent un profil très insatisfaisant, qu'il s'agisse de la malnutrition infantile modérée, de la malnutrition aiguë globale chez les enfants de 6-59 mois, de la capacité des centres nutritionnels à prendre en charge les enfants souffrant de la malnutrition, de la proportion de femmes ayant un IMC <18,5, ou encore de la prévalence de l'insuffisance pondérale.

114. Un seul indicateur d'accès à une éducation de base de qualité est satisfaisant : il s'agit de l'indice de parité dans la scolarisation des enfants en situation d'urgence, qui est réalisé à 87% déjà. Les réalisations sont très faibles sur les deux autres indicateurs renseignés (un cinquième n'étant pas renseigné) : les garçons et filles non scolarisés ou déscolarisés bénéficiant d'opportunités d'intégration dans l'enseignement formel ou d'opportunités d'alphabétisation/formation professionnelle ; et le taux de transition primaire secondaire.

115. En ce qui concerne la protection sociale, les résultats sont assez partagés sur les indicateurs décidables, un grand nombre n'ayant pas fait l'objet d'une fixation de cibles et ne pouvant donc pas être adéquatement interprétés en termes de niveau d'effort. Sur l'enregistrement des naissances, le mariage des filles avant 15 ans et la prévalence des Mutilations Génitales Féminines dans la tranche d'âge de 15-59ans, les objectifs sont déjà complètement dépassés au bout de deux années de mise en œuvre du programme. Le mariage des filles avant 18 ans, les mutilations génitales sur les 0-14 ans, la prise en charge des victimes de viols et la législation sur les violences sexuelles ou basées sur le genre, en revanche, restent des points de préoccupation, où les résultats sont encore très faibles. Enfin, en matière d'accès au service de protection sociale, si l'indicateur sur la réforme du cadre politique et juridique est entièrement satisfait, l'objectif assigné, en termes de personnes vulnérables bénéficiaires de transferts monétaires, n'est réalisé qu'à 14% à fin 2016.

116. L'Effet 4 que ciblent les produits exposés ci-dessus est : *"D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité."* Les contreperformances du pays sur les indicateurs de cet effet (santé de la reproduction, VIH, violences aux femmes et éducation), comme documentés dans la section précédente, font écho aux réalisations mitigées voire faibles du programme obtenues dans ces domaines. A quelques exceptions près, les livraisons du programme se sont situées en deçà de ce qu'elles auraient dû être à mi-parcours, s'agissant du renforcement de l'offre de santé (santé de la reproduction et lutte contre le VIH), de nutrition, et de d'éducation de base. Sur les violences faites aux femmes, où le pays ne progresse pas non plus significativement, les contributions du programme sont élevées dans la tranche d'âge supérieure mais faiblissent en direction des filles de moins de 15 ans.

117. En direction des Objectifs de Développement Durable, les contributions du programme sous l'Effet 4 résonnent sur les objectifs de lutte contre la pauvreté, d'accès aux services sociaux de base (ODD 1,2,3,6), tout en servant indirectement l'objectif 10 de promotion de la paix qui dépend aussi de la création des conditions d'un accès satisfaisant des communautés aux services sociaux de base (16).

#### **3.2.4.3. Facteurs explicatifs : forces et faiblesses de la mise en œuvre de contributions sous l'Effet 4**

118. Des déterminants propices ont été relevés dans la mise en œuvre des produits de l'Effet 4, dans le domaine de la santé et la nutrition et de la lutte contre les violences faites aux femmes. On peut citer notamment, à cet égard : le renforcement des compétences des prestataires et des cadres des unités de pédiatrie dans le domaine de la PCIME et TETU sur la prise en charge des enfants malades ; le renforcement de la stratégie SEC par la tenue de la revue nationale des SEC dans le cadre de la documentation de l'apport des ASC à la survie de l'enfant; la prise en charge des survivantes de VBG et des enfants référés ; l'opérationnalisation du Mécanisme Opérationnel de Coordination (MOC) et le déploiement dans ce cadre d'un dispositif d'accueil et prise en charge des enfants associés aux Groupes armés. Sur un plan plus global l'adhésion stratégique des partenaires à ses contenus est un grand bénéfice pour l'Effet, et se traduit par un excellent niveau de capitalisation, le tout premier du programme. Avec 200 millions de dollar mobilisés à mi-cycle, l'Effet 4 a déjà mobilisé plus de ressources qu'il n'en envisageait pour l'ensemble de la période de programmation.

119. Face à ces opportunités, surtout l'important cadre budgétaire qui vient d'être rappelé, les contraintes n'ont pas manqué non plus, pour expliquer ne serait-ce qu'en partie, les résultats très mitigés alignés par le programme sur la chaîne des indicateurs de produits : le contexte sécuritaire dans les régions du nord, de la région de Mopti et de certaines parties de la région de Ségou, qui rend difficile le déroulement des activités opérationnelles d'implantation des capacités de services (santé, éducation, nutrition, etc.), a, ici, aussi, très négativement pesé. Un certain nombre de dispositions institutionnelles, techniques et réglementaires, à la diligence des autorités ont également négativement joué sur les performances, en n'ayant pas été prises, ou pas dans le bon timing : l'insuffisance de directives du niveau national pour la PCIME et le TETU; le retard dans l'adoption du plan stratégique SEC et à la non intégration des ASC dans la fonction publique des collectivités ; les insuffisances de coordination dans la mise en œuvre des activités de PECP du VIH/sida ; l'instabilité au niveau du Ministère de l'Administration Territoriale qui ne favorise pas l'adoption par le Gouvernement de la stratégie nationale sur la modernisation de l'état civil.

120. En ce qui concerne spécifiquement la lutte contre le VIH, où le Système met en œuvre pour le pays d'importantes ressources en provenance du Fonds Mondial contre les Maladies, l'élan a été freiné par le retard dans la prise des actes d'habilitation des personnels non médecins dans la gestion de la réponse médicale dans les nombreuses parties du territoire dépourvues de médecins. Dans le secteur de l'éducation, qui n'a pas reçu les plus importantes ressources dans l'Effet 4, le contexte global est marqué par une certaine inadéquation de profil entre la demande et l'offre de service (nettement ressortie des entretiens dans le Système et avec les institutionnels nationaux concernés !), qui se travaille le phénomène des écoles fermées, endémique dans une région comme celle de Mopti et bien avant la dégradation de la situation sécuritaire.

**3.2.5. Effet 5 : "Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté."**

#### **3.2.5.1. Résultats obtenus par le pays dans le domaine et dans la période sous revue**

121. L'état du pays relativement à l'Effet 5, "*Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté.*", devait se mesurer à travers 4 indicateurs : taux d'insécurité alimentaire ; taux de chômage ; taux de croissance économique ; et taux de pauvreté.

122. Les performances du Mali à ces différents égards sont plutôt en dégradation, à l'exception de la croissance économique où 75% de la cible a été réalisé en fin 2016, avec un taux de variation du PIB de 5,3%, contre un objectif final de 7% en 2019. L'insécurité alimentaire s'est très faiblement améliorée, avec 2 points de pourcentage gagnés contre 10 projetés en fin de cycle. Le taux de chômage augmente, et ne se rapproche donc pas de la cible assignée. L'incidence de pauvreté, elle aussi, s'est aggravée de plus de 3 points entre 2013 et 2015 (dernière année renseignée). Naturellement, la crise continue de peser sur l'ensemble de ces indicateurs, y compris sur la croissance : même assez robuste sur une période significative, les pertes de capacités en matière de qualité de gouvernance l'empêchent d'impacter l'incidence de pauvreté à la mesure de son dynamisme.

#### **3.2.5.2. Effet 5 : Contributions du Système/Programme aux résultats du pays dans le domaine**

123. Les contributions du programme à l'Effet 5 sont organisées dans le cadre de six produits : (i) les populations défavorisées et les exploitations familiales bénéficient de compétences techniques, de moyens et d'activités génératrices de revenus pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; (ii) les structures étatiques, le secteur privé, la diaspora et la société civile disposent de compétences techniques et de moyens pour améliorer les capacités productives et commerciales pour impulser une croissance verte et inclusive ; (iii) les populations vulnérables bénéficient d'un meilleur cadre de vie à travers un accès durable à l'eau et un assainissement adéquat ; (iv) la mise en œuvre des politiques nationales de création d'emplois et d'entrepreneuriat féminin favorise une meilleure insertion socio-économique des jeunes et des femmes ; (v) la résilience des populations face aux changements climatiques est renforcée par la mise en œuvre des politiques de promotion de l'utilisation accrue des énergies nouvelles et renouvelables, l'efficacité énergétique par des mesures d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des risques de catastrophes ; et (vi) les populations et

les autres acteurs affectés par la désertification et la déforestation bénéficient de capacités accrues pour gérer de manière durable les ressources naturelles et protéger la biodiversité et les écosystèmes.

124. Au titre de la sécurité alimentaire, le nombre de femmes et de enfants en besoin d'assistance a diminué au-delà de ce qui était anticipé dans le programme. Dans le même temps, l'appui aux activités génératrices de revenus a fortement progressé, dans une bonne logique de migration de l'urgence vers le développement : près de 150 000 personnes ont bénéficié d'AGR, en lieu et place des 10.000 qui sont programmées pour l'indicateur. L'appui au secteur marchand traditionnel a également enregistré des résultats significatifs : un cadre de dialogue avec le secteur privé est opérationnalisé ; les réformes dans l'environnement des affaires et le développement de plans de croissance verte et inclusive dans les structures publiques et privées, sont conduites à 60% et 67% des objectifs assignés, respectivement; les exportations d'agrumes ont été portées à 43 854 tonnes en 2016, soit plus de 2 fois le volume initialement fixé. L'entreprenariat féminin a été spécifiquement ciblé dans ce cadre, même si les prévisions paraissent avoir été très modestes, expliquant que leur ratio de mise en œuvre s'approche artificiellement des 1000% pour une valeur absolue de 12 000 sujets.

125. L'accès à l'eau et à l'assainissement enregistre de très bonnes performances sur trois indicateurs à propos desquels les objectifs sont de fin de programme sont déjà dépassés : l'accès à une source d'eau améliorée ; l'accès à des infrastructures sanitaires améliorées ; et la disponibilité d'un contenant pour les déchets solides dans les régions de Gao, Tombouctou et Kidal. Un cinquième indicateur sur la défécation en milieu ouvert est très avancé, puisque les réalisations y atteignent déjà, en deux années de mise en œuvre, 69% de l'objectif. Trois indicateurs du produit ne sont pas renseignés par les données disponibles.

126. En matière de résilience environnementale, des performances qui égalent ou dépassent les cibles correspondantes sont enregistrées sur cinq indicateurs : la diffusion des technologies d'énergie solaire dans les villages ; la diffusion auprès des agriculteurs de variétés, de technologies de maîtrise de l'eau et de gestion des terres, adaptées aux changements climatiques ; l'opérationnalisation de la plateforme de gestion des catastrophes ; et l'intégration de la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC) dans les outils de planification. La mise en place et l'opérationnalisation de comités communaux et locaux de RRC est, en revanche, à 13%, sont très en retard sur l'objectif fixé.

127. Au titre de la préservation de la biodiversité et de la lutte contre la déforestation et la désertification, le bilan carbone représente plus de trois fois l'objectif retenu sur l'ensemble du cycle, tandis que les cibles en matière d'aires protégées sont déjà atteintes à 76%, le tout au bout de deux années de programmation. A 8% de l'objectif, les réalisations par rapport à l'indicateur sur le nombre de projets mis en œuvre à travers le Fonds Climat Mali, restent très faibles, en revanche.

128. Les contributions ci-dessus du programme ciblait l'Effet 5 intitulé : "*Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté.*" En termes de produits livrés au milieu dans ce cadre, le programme a été très performant dans l'ensemble et de manière diversifiée : eau et assainissement, activités génératrices de revenus, relance des exportations d'agrumes, diffusions des énergies renouvelables. Ces acquis programmatiques sont certes en phase avec la progression significative qu'a connue le PIB du Mali dans la période (5,3% comme indiqué dans la section

précédente). Malheureusement, ils n'ont pas une échelle de masse qui permettrait, aux côtés d'autres valeurs ajoutées, de faire bouger les lignes sur des indicateurs moins conjoncturels comme : l'insécurité alimentaire, le taux de chômage et surtout l'incidence de la pauvreté.

129. En direction des Objectifs de Développement Durable, les contributions du programme sous l'Effet 5 résonnent principalement sur les objectifs de lutte contre la pauvreté, de croissance inclusive, d'accès à l'énergie et de résilience environnementale : (ODD 1,2,3,6,7,8,13,15), tout en servant indirectement d'autres Objectifs comme la promotion de la paix (16) et l'égalité des sexes (5).

### **3.2.5.3. Facteurs explicatifs : forces et faiblesses de la mise en œuvre des contributions sous l'Effet 5**

130. En termes d'environnement propice, la mise en œuvre des activités dédiées aux produits liés à l'Effet 5 a surtout bénéficié de l'existence d'un tissu associatif de niveau intermédiaire (ONG) et à la base (organisations de femmes, de jeunes et de petits producteurs) qui ont su relayer l'action du programme sur le terrain. Le programme a également su trouver les stratégies appropriées pour créer de la profitabilité pour les populations, en particulier les plus vulnérables : approches à haute intensité de main d'œuvre dans le cadre de chantiers d'infrastructures communautaires, revitalisation de vallées humides, relance de filières agro-sylvo-pastorales et halieutiques porteuses, renouvellement du modèle énergétique à la base, etc.

131. Le premier des déterminants défavorables est encore l'insécurité dans les régions du nord, de la région de Mopti et de certaines parties de la région de Ségou. Le programme a également souffert de la difficulté à mobiliser les importantes ressources qu'appellent certaines activités d'aménagement. Le faible niveau d'instruction des bénéficiaires de microprojets est aussi ressorti comme une contrainte, tandis que la faible pénétration des institutions de microfinance dans beaucoup de localités des régions du nord et du centre, n'a pas favorisé davantage la fluidité des activités économiques promues par le programme. Il est noté par ailleurs des lourdeurs administratives dans les processus de passation des marchés publics. Plus globalement le programme a surtout souffert de faibles opportunités de ressources sous l'Effet 5. Alors que la planification budgétaire ex ante en faisait le réceptacle de ressources le plus important, compte tenu justement du potentiel qu'il a là à amorcer la transition de l'humanitaire vers le relèvement et le développement, cet Effet est à mi-parcours celui qui en mobilise le moins. 146 millions ont été rendus disponibles sur 589 anticipés dans le cadre de résultats du programme, correspondent à un modeste taux de mobilisation de ressources de 25%.

### **3.3. Efficacité sur les thématiques transversales**

132. **Genre** : La problématique du genre dans le programme s'appréhende à plusieurs niveaux : les provisions insérées dans le cadre des résultats et des ressources, d'abord, le positionnement global du Système par rapport à la thématique, ensuite, les extraits générés sur le terrain opérationnel, enfin. La mise en œuvre de la transversalité du genre commence par son insertion systématique dans le cadre logique du programme. Qu'en est-il du cycle sous revue ? La sensibilité au genre comme dimension structurelle de programmation pour le Système des Nations Unies est très faible dans la matrice de l'UNDAF+ (voir tableaux 3-12 des annexes analysant la pertinence logique du programme).

133. La résonance du programme sur la problématique ne reflète heureusement pas systématiquement les lacunes ci-dessus. Bien des segments d'activités montrent même un

tropisme élevé en faveur du genre. En matière de résilience et de relèvement économique et social à la base, les femmes sont souvent bénéficiaires principales des interventions. Les activités génératrices de revenus leur profitent essentiellement, au côté de la cible jeune, dont une partie importante est aussi féminine. Les renforcements de capacités articulés autour des stratégies de résilience leur profitent dans une grande mesure. Dans le domaine de la promotion des droits, la lutte contre les violences basées sur le genre, touchent spécifiquement les femmes. Enfin, en matière de santé aussi, des stratégies de grande inclusion développées par les agences ayant un mandat de santé, touchent massivement les femmes. Les tableaux 13 et suivants valent cadre de revue de performance font aussi le point sur les cibles féminines concernés par les différents produits, lorsque l'information est collectée.

134. Cependant tous ces impacts féminins sont moins le fait d'un ciblage stratégique que le programme n'a pas pu faire, que la résultante du positionnement économique et sociologique des femmes dans les sociétés maliennes. Or même si les femmes sont fortement représentées parmi les bénéficiaires des outils de développement mis en place par le programme, cela ne les met pas forcément dans des positions de leadership, ou même d'autonomie, au sein des superstructures sociales qui organisent et gèrent leur environnement de cibles. Le fait est donc que même en présence de bénéficiaires massivement féminines, il y a malgré tout besoin de bâtir les stratégies appropriées pour identifier et prendre en charge les questions genre qui vont bien au-delà de l'inclusion formelle.

135. La difficulté à construire de telles stratégies dans la matrice logique du programme venait sans doute de la faiblesse des analyses préalables. Pour toucher à des moyens d'intervention pertinents, il faut d'abord partir d'une analyse situationnelle robuste pour faire voir les nœuds de problèmes et les leviers sur lesquels il y a lieu d'articuler de l'action. Cette séquence d'analyse sur le genre a fait défaut au moment de l'élaboration du document. Le système a lui-même vu cette limite et tenté de la juguler en élaborant une stratégie interne en faveur du genre. Des études thématiques sont venues également renforcer progressivement la préhension de la dimension genre dans l'environnement national, y compris dans les ressorts des acteurs du conflit. Des études de motivation sur l'extrémisme radical, ont montré que l'influence de la mère et celle la sœur, jouaient un rôle important dans la radicalisation des jeunes. Ces ressorts et quelques autres liés au positionnement même des femmes dans le conflit, d'ordinaire plutôt insoupçonnés, n'auraient pas suffisamment été internalisés dans les stratégies de sortie de crise auxquelles le programme est partie prenante.

136. Pourvu que le bon diagnostic préalable soit réalisé, des solutions innovantes peuvent pourtant être trouvées, qui ne prennent pas seulement en charge la représentation factuelle des femmes dans tel ou tel autre groupe de cibles. Par exemple, le Système travaille avec le secteur productif national, sur la mise en place d'une certification pro genre pour les produits de consommation courante, pour promouvoir l'inclusion et surtout l'entrée en responsabilité des femmes dans les entreprises et autres unités de production de biens et services. Volontarisme et génie créatif sont nécessaires pour relever les défis du secteur, dans un environnement malien lourd de ses pesanteurs culturelles et sociologies. Par exemple, le traitement des violences basées sur le genre se complique à mesure que l'âge des victimes descend : la revue des indicateurs a montré que les résultats du programme étaient bons dans la tranche des 14-49, et mauvais dans la tranche inférieure. Les lignes bougent tout aussi difficilement sur le traitement législatif non pas de cette question seulement mais de la problématique du genre plus globalement.

137. **Inclusion, approche pro-pauvre et droits humains** : la prise en compte des vulnérables et de leurs droits est un marqueur fort dans la matrice des résultats et des ressources, et connaît une expression tangible dans la mise en œuvre du programme. Deux des cinq Effets du programme sont explicitement formulés d'une manière sensible aux droits humains, cette dimension étant sous-entendue dans le libellé de deux autres, tandis que le cinquième est muet à cet égard. Les groupes vulnérables sont explicitement visés dans deux effets sur cinq, mais potentiellement en mesure d'être impactés par les contenus des trois autres. En tout état de cause, la chaîne des produits fait régulièrement référence aux populations les plus vulnérables.

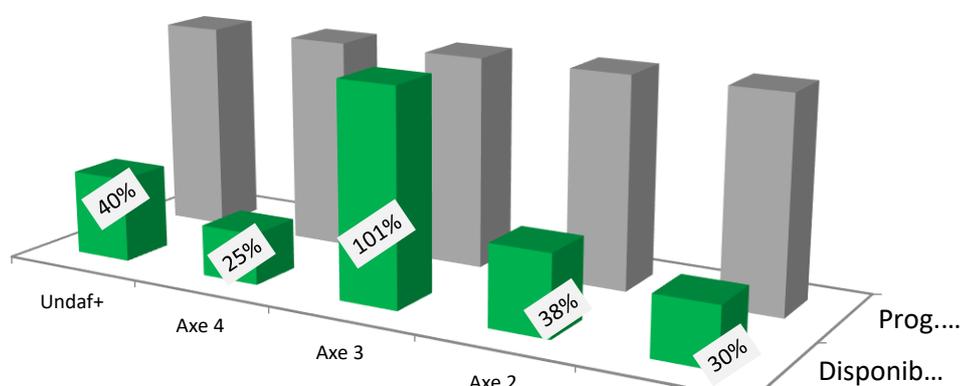
138. Dans la réalité du programme aussi, les groupes vulnérables se retrouvent au cœur des stratégies déployées par les agences et autres entités, notamment les programmes et les fonds à capacité opérationnelle étendue et les composantes de la Mission. L'approche d'inclusion des vulnérables et de restauration de leur accès à des droits élémentaires comme l'alimentation, la santé, la sécurité, l'éducation, notamment, s'est plutôt amplifiée à la faveur du glissement de la crise du Nord vers le Centre. Les cibles de l'humanitaire sont par définition des sujets vulnérables.

### 3.4. Efficience

139. La programmation budgétaire actée dans le cadre des résultats et des ressources, annexée au document de programme évalue à 1 137 632 878 dollar US les ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'UNDAF+. Plus de la moitié de ce montant (52%) devait être dirigé vers l'Effet 5 (*Les populations défavorisées, particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté.*), suivi de loin par les quatre autres en termes d'importance budgétaire. Le détail de l'effort de mobilisation de ressources et les niveaux d'exécution budgétaire par effet sont donnés en annexe dans les tableaux financiers 23 à 25.

140. Au 30 Juin 2017, précisément à mi-parcours du cycle, sur 1 137 632 878 USD anticipés comme budget de programme à constituer, 459 173 849 USD ont bien été mis à disposition par le Système, soit un ratio de mobilisation de ressources de 40%. Lorsque l'on fait le rapport avec le temps déjà vécu par le programme, la relation est désavantageuse aux ressources, puisque pour 50% du temps programmatique déjà vécu, seulement 40% des ressources programmatiques sont disponibles. Ce profil générique montre toutefois des disparités importantes d'un secteur à l'autre du portefeuille. L'Effet 5 qui a aussi le poids budgétaire le plus implorant est celui où le rapport au temps est le plus défavorable en termes de mobilisation de ressources, et en valeur relative : un quart des ressources prévues y est mobilisé lorsque la moitié du temps disponible est écoulé. A l'autre extrême, le Système montre des capacités de mobilisation particulièrement élevées dans l'Effet 4, puisqu'à mi-parcours, déjà, il a été mobilisé plus de ressources qu'il n'en était anticipé pour les cinq années du cycle.

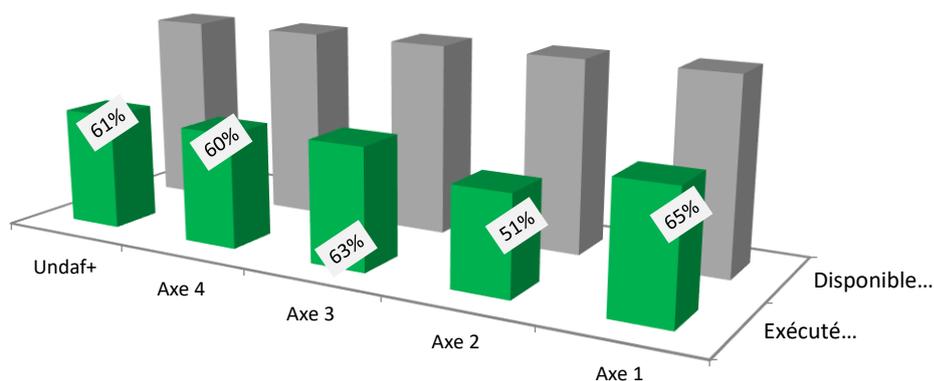
Graph 1 : Ressources : Programmation initiale vs Mobilisation



*Source : Rapports de progrès Groupes de résultats, UNDAF+ 2015-2017*

141. En termes d'exécution, sur 459 173 849 USD mobilisés à fin Juin 2017, 281 455 321 ont été exécutés, soit un ratio d'absorption consolidé sur l'ensemble du programme de 61%. A l'analyse, le taux d'exécution des ressources se découvre mieux distribué que le ratio de leur mobilisation, dont le paragraphe précédent a montré qu'il est très inégalement réparti entre les effets. Relativement à l'exécution budgétaire, l'Effet le plus performant est à 68% de taux d'absorption de ses ressources disponibles, contre 51% pour la performance la plus faible à cet égard, soit un écart de 17 points. Pour mémoire, dans la mobilisation de ressources, l'écart entre les valeurs relatives extrêmes est de 76 (101-25) points de pourcentage.

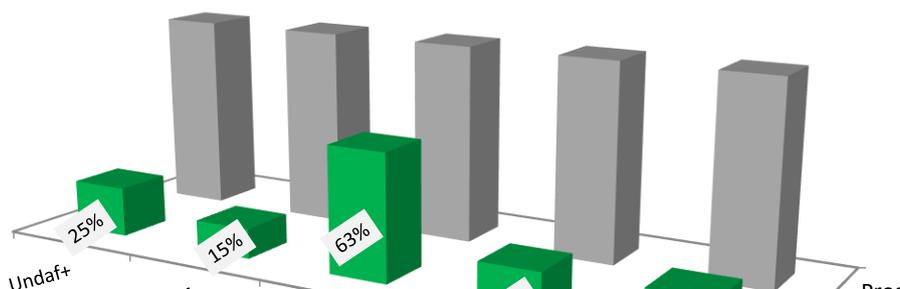
Graphe 2 : Ressources : Mobilisation vs Exécution



*Source : Rapports de progrès Groupes de résultats, UNDAF+ 2015-2017*

142. Enfin, en considérant comme base de comparaison non plus les ressources que le programme a effectivement mobilisées mais le stock qu'il avait prévu de mobiliser et qui est reflété dans la matrice des résultats et des ressources, le profil de performance se modifie encore. Cette perspective est du reste la plus légitime du point de vue de l'évaluation du niveau d'effort global, et de l'appréhension de la capacité du programme à tenir ses engagements stratégiques. Donc sur la base de la programmation financière initiale, à mi chemin de son cycle, l'UNDAF+ a injecté dans l'environnement de développement du Mali 25% des ressources qu'il a prévu d'y investir pendant son cycle de vie. Pourtant, comme indiqué plus haut, c'est bien 40% de ce montant qu'il a mobilisé sur la même période.

Gratification 3 : Ressources : Programmation initiale vs Exécution



*Source : Rapports de progrès Groupes de résultats, UNDAF+ 2015-2017*

143. Le décalage important entre le taux de mobilisation et le ratio de décaissement des ressources planifiées est relativement significatif, le premier (40,36%) valant plus de 1,6 fois le second (24,74%). Là repose sans doute un défi fondamental à l'efficacité du programme, autour duquel se nouent ensuite diverses problématiques. Avec les besoins particulièrement importants qui existent dans un pays en sortie de crise, voire encore en situation de crise profonde, avoir 15,62 % du budget global du programme sécurisé à mi parcours mais non décaissé est une entorse importante. Le stock de ressources dormantes à ce niveau s'élève en valeur à la 177 718 528,9 USD.

144. Naturellement, l'environnement de crise est pour beaucoup dans cette situation. La dégradation de la situation sécuritaire et l'expansion, ou le déplacement du conflit des régions du Nord vers celles du Centre, érigent des contraintes additionnelles au déploiement du programme. Dans ce contexte dégradé, les actions humanitaires et de développement ont besoin de cycle d'intermédiation plus long. Là où dans un environnement apaisé et stable, une intervention de ce type peut se dérouler dès que ses conditions techniques sont réunies, dans le contexte du Mali, l'accompagnement sécuritaire de la Mission peut être requis. Généralement, il sera aussi besoin, par exemple, de contractualiser avec une entité locale pour dérouler au quotidien les actions en question. Ce processus qui absorbe plus de temps et bride sans doute le flux des ressources, entre en grande partie dans l'explication des difficultés à l'absorption des ressources.

145. Il y a aussi des contraintes intrinsèques au système, que la mission d'évaluation a pu observer dans le décaissement de ressources mises disposition par un partenaire bilatéral, dans le cadre d'un programme conjoint : il a fallu environ quatre mois pour faire passer les fonds du siège de l'Agence à sa représentation locale au Mali, puis trois autres mois pour que celle-ci les fasse arriver dans les comptes des agences partenaires, en tenant aussi compte des délais qui ont été nécessaires pour établir les ententes légales indispensables pour mouvementer des comptes entre agences au sein du système. Naturellement, le fait qu'il s'agisse d'un programme conjoint interdit de considérer que ce cas soit typique des délais budgétaires courants dans le système. Malgré tout, il reste emblématique des lourdeurs procédurales à l'œuvre dans le programme, que les partenaires nationaux et financiers ont régulièrement relayé auprès de la mission d'évaluation (entretiens).

146. La distribution de l'effort d'efficacité du programme à travers ses axes et effets peut être appréhendée en confrontant le niveau de livraison de produits dans ces différents segments et la quotité utilisée sur le stock de ressources initialement planifié. L'hypothèse de base ici est que la matrice de résultats et de ressources du programme a construit un modèle budgétaire initial rationnel, voire parfait, qui dédie aux différents Effets les ressources strictement nécessaires à la mise en place de leurs produits. Sur cette base, à mi parcours le budget de droit

sous les différents Effets est la moitié des provisions prévues pour l'ensemble du cycle, tandis que le budget réel est la somme des ressources effectivement consommé par Effet. Le tableau ci-dessus sous-tend cette analyse.

Axes	Effet	Budget global initial	Ce que devrait être les ressources à mi-parcours (1)	Ressources absorbées à mi-parcours (2)	Ratio (2)/(1)
Axe 1	Effets (1+2)	253 700 703	126 850 352	49 872 420	39%
Axe 2	Effet 3	96 719 719	48 359 860	18 528 229	38%
Axe 3	Effet 4	197 954 046	98 977 023	125 160 049	126%
Axe 4	Effet 5	589 258 410	294 629 205	87 894 622	30%
UNDAF <sup>+</sup>		1 137 632 878	568 816 439	281 455 321	49%

Source : UNDAF<sup>+</sup>, Cadre budgétaire, Rapports de progrès 2015-2017, et Analyse du Consultant

147. L'analyse d'efficacité s'efforce alors de déterminer ce qui a pu être réalisé en termes de produits avec plus ou moins des ressources théoriquement provisionnées à mi-parcours. Le tableau ci-dessus montre que le programme dans son ensemble, à mi-parcours a consommé seulement près de la moitié de ce que devaient être ses ressources si l'on convient, encore une fois, que le modèle initial de programmation budgétaire était pur et parfait, c'est-à-dire a prévu le stock de ressources strictement nécessaire pour soutenir les différents rendus du programme.

148. A l'échelle des effets, et sur la base des mêmes hypothèses, avec 30%, l'Effet 5 ressort comme celui qui a, proportionnellement, consommé le moins de ressources. Or c'est aussi l'Effet sous lequel le profil de livraison de produits est le plus performant et équilibré. En fin de comptes, peu performant sous cet Effet en termes de mobilisation de ressources, le programme pourrait cependant y atteindre son pic d'efficacité en réussissant de bonnes réalisations stratégiques avec proportionnellement relativement très peu de moins. En direction de l'objectif, "Les populations défavorisées particulièrement les femmes et les jeunes, bénéficient de capacités et d'opportunités productives accrues, dans un environnement sain et durable, favorable à la réduction de la pauvreté.", les rendus ont été très satisfaisants et de manière diversifiée : eau et assainissement, activités génératrices de revenus, relance des exportations d'agrumes, diffusions des énergies renouvelables, etc.

149. Ces acquis programmatiques sont certes en phase avec la progression significative qu'a connue le PIB du Mali dans la période (5,3% comme indiqué dans la section précédente). Pour autant, cette capacité du programme à délivrer de manière très satisfaisante avec moins du tiers des ressources qu'il était prévu qu'il consomme sous cet Effet, n'a malheureusement pas eu assez de signification d'échelle pour, aux côtés d'autres valeurs ajoutées, contribuer à faire bouger les lignes sur des indicateurs nationaux plus structurels comme la sécurité alimentaire, le chômage et surtout l'incidence de pauvreté, qui ont continué à se dégrader pour le pays. Seul le taux de croissance, de nature plus conjoncturelle, montre un profil assez favorable.

150. A l'autre extrémité, avec un ratio de 126% du cadre budgétaire théorique effectivement absorbé, l'Effet 4 apparaît comme celui qui a proportionnellement consommé le plus de ressources. Le programme y est très performant sous l'angle de la capacité de mobilisation de ressources. Mais la revue des performances stratégiques montre que sous cet Effet, les rendus sont mitigés voir nettement en deçà de ce qu'ils devaient être à mi-parcours. En direction de l'objectif de référence, "D'ici 2019, les populations, en particulier les femmes et les enfants les

*plus vulnérables et celles affectées par les crises, ont un accès accru et équitable et utilisent les SSB de qualité.*", à quelques exceptions près, comme les violences aux femmes de plus 15 ans, la plupart des indicateurs de produits enregistrent des résultats non satisfaisants, qu'il s'agisse de l'offre de santé (santé de la reproduction et lutte contre le VIH), de services nutritionnels, ou encore d'éducation. Même sur les violences faites aux femmes, l'indicateur affiche un profil non satisfaisant sur les filles de moins 15 ans. Il est vrai que cette faiblesse des réalisations du programme sous l'Effet 4 fait écho aux contreperformances du pays sur ses indicateurs nationaux en rapport avec cet Effet (santé de la reproduction, VIH, violences aux femmes et éducation).

151. Les Effets 1, 2 et 3 se tiennent à 39% et 38% de niveau de consommation des ressources qui devaient théoriquement être les leurs à mi-parcours. Cette situation dénote là aussi une faible capacité de mobilisation de ressources, mais une efficacité globale relativement robuste puisque les livraisons de produits sous ces effets montrent une assez bonne tenue. Sous l'Effet 1, le programme a délivré de manière satisfaisante dans la promotion du dialogue politique et de la médiation sociale, de la coexistence pacifique, et des droits humains, ainsi que dans la réforme de la sécurité, tous inputs qui ont constitué une contribution nette à la paix et à la stabilisation visées dans l'Effet. Seul le DDR a souffert de réelles inerties.

152. Sous l'Effet 2, le programme est performant sur les indicateurs de dialogue inter et intra communautaire, d'éducation à la paix et de sauvegarde du patrimoine culturel, et faible uniquement en matière de justice transitionnelle où le nombre de cas traités reste faible même si la Commission Vérité Justice et Réconciliation a bénéficié de renforcement de capacités. Enfin, sous l'Effet 3, le programme fait aussi rapport de bons rendus sur ses indicateurs clés, relatifs notamment au redéploiement des institutions et du service public dans les régions du Nord, et au renforcement des capacités des institutions de contrôle de l'action et des finances publiques, et des organisations de la société civile en matière de contrôle citoyen et alternatif. Il est vrai, cependant, que ces réalisations programmatiques ne parviennent pas pour l'heure redresser l'indice de confiance dans la qualité de la gouvernance du pays (voir détail dans au chapitre Efficacité).

153. Le programme a-t-il conduit à une réduction de coûts de transaction pour le gouvernement? Encore faudrait-il savoir précisément quel était le niveau des coûts de transaction de la partie nationale et quel est aujourd'hui le niveau standard pratiqué dans le domaine par le Système. L'une et l'autre information n'existent pas. Malgré tout, quelques faits ressortent des observations et des entretiens. Les exigences du Système en matière de standards de qualité ont pour corrolaire un relèvement des coûts d'acquisition et de mise en place des biens et services livrés au pays. Ce fait ressort tout aussi nettement dans l'opinion des partenaires nationaux et des partenaires financiers du programme. Les premiers indiquent systématiquement que les ouvrages réalisés par les entités du Système le sont à un coût plus élevé que ce qu'il serait s'il était dans le cadre de réalisations nationales similaires. Naturellement cette logique comparative intuitive est on ne peu plus riquée, parce que les niveaux de qualité ne sont peut-être pas les mêmes. Malgré tout, l'opinion de beaucoup de partenaires nationaux est celle là.

154. Les partenaires financiers du programme sont aussi un certain nombre à avoir indiqué à la mission que le Système était onéreux en termes de coûts d'intermédiation. A leurs yeux, sur chaque unitaire monétaire à apporter aux bénéficiaires finaux, ce qui en est consommé avant l'arrivée aux destinataires serait élevé par rapport à ce que reçoit ces derniers. La comparaison est faite ici avec les coûts de transaction que leur facturent les organisations de la société civile

internationale qu'il leur arrive de financer directement aussi. Ce n'est pas nécessairement les coûts de gestion facturés par le Système qui cristallisent la critique de ces partenaires, mais plus globalement ce qu'ils appellent "le train de vie" des projets et programme du système, en signifiant par là le coût de mobilisation des ressources humaines et matérielles de ces programmes.

155. **A l'intérieur des livraisons mêmes, de ce qui est réalisé donc**, la problématique de l'efficacité du cadre budgétaire recouvre le rapport coût-avantage sur l'ensemble des livraisons effectuées. Sont à considérer, à cet égard et notamment, la qualité de la gestion même des ressources, qui permet ou ne permet pas de les sécuriser en les dédiant exclusivement aux emplois substantiels auxquels elles sont destinées ; la qualité intrinsèque des rendus et des résultats obtenus, significative de plus ou moins de "value for money", et, entre les deux, les modèles opératoires qui, en étant plus ou moins onéreux, laissent arriver plus ou moins de ressources et de résultats aux bénéficiaires. Quelques autres dimensions du programme qui influencent ses rendus sont également examinés plus bas.

156. **Value-for-money ou lien entre quantité de ressources et résultats** : L'exécution des ressources est gérée par les entités du Système, en exécution directe pour partie, et par les partenaires d'exécution pour une autre partie et dans le cadre de la modalité dite d'exécution nationale. En tout état de cause, quelle que soit la modalité utilisée, les entités UN s'assurent du respect des normes d'intégrité, de transparence et de rationalité économique, qui font la réputation des Nations Unies. Au total, leurs procédures fiduciaires de standard international, permettent de sécuriser des produits au meilleur rapport coût-avantage. Ce cadre budgétaire constitue donc un outil de promotion d'une gestion efficace sur les transactions au sein du programme.

157. S'il y a un effort pour bien gérer les ressources, pour autant et en face, les livraisons obtenues en échange des ressources dépensées, sont-elles d'une robustesse satisfaisante ? Au vu des situations observées sur le terrain, à Bamako, Ségou et Gao, et éléments ressortis des entretiens avec les parties, par la qualité des procédures mises en œuvre, le Système arrive à faire en sorte que les livraisons, de hard comme de soft, se fassent dans de bonnes conditions et soient de bonne facture, généralement parlant naturellement.

158. En résumé, à priori, en termes de "value for money", le programme fait du mieux possible, dans l'absolu, pour rationaliser la ressource. En échange de la ressource même rationalisée, **de l'avis des parties et selon nos propres observations de terrain**, ce qui est obtenu est généralement robuste et donc induit un bon registre de "value for money" lorsqu'il s'agit de réalisations dures (équipements et infrastructures), mais surdéterminé par l'environnement institutionnel local lorsqu'il s'agit de produits soft comme le renforcement de capacités.

159. **Valeurs ajoutées des synergies inter agences** : Le programme est également adossé à une démarche de mutualisation des opérations d'appui qui contribue à la rationalisation de ces coûts. Bien que le pays ne dispose pas encore de Stratégie formelle pour les Opérations Communes, quelques douze (12) activités sont déjà, de facto, mutualisées : les bureaux de terrain, une maison d'hôtes commune à Gao, un système commun d'approvisionnement en carburant, une base de CV commune pour les recrutements, un système télécom commun, un dispositif intégré de gestion de la sécurité, un centre médical commun, un centre de fitness partagé, un système de paiement mobile, etc. Dans le cadre de l'efficacité, ces mutualisations qui mettent ensemble un nombre variable d'entités du Système, en fonction des activités

concernées, ne permettent pas seulement de rationaliser les ressources, mais aussi d'optimiser la gestion des délais.

### 3.5. Durabilité

160. La durabilité des acquis de développement est fonction de déterminants clés, d'amont et d'aval. En amont, il y a la qualité des produits livrés qui servent de supports tangibles aux effets éventuellement obtenus, et en aval la qualité de l'appropriation des bénéficiaires et leur capacité à prendre le relais et à tenir un résultat dans la suite des interventions du partenaire, celles-ci étant forcément limitées dans le temps. Sans produits de qualité, l'on ne peut envisager de réelle pérennité. Aussi bien, si de bons produits ont été livrés mais ne sont pas tenus comme ils devraient l'être et si la partie nationale n'est pas réellement prête à les porter comme ils l'étaient dans le cycle de programmation révolu, l'on ne peut pas davantage parler de durabilité.

161. La qualité des livraisons faites dans le cadre du programme, comme inputs supports de son influence sur le milieu, est naturellement à considérer au cas par cas en fonction des produits concernés et de la manière dont ils touchent à l'environnement. Ce qui en dit supra à la section sur l'efficacité, à savoir que les standards de gestion de programme de rang international favorisent un rapport coût-avantage de bonne tenue, fonde également à considérer qu'en l'occurrence et généralement parlant les entités UN livrent dans l'environnement des produits suffisamment robustes pour aspirer à être durables, si les conditions complémentaires requises sont effectivement réunies.

162. Ces conditions complémentaires requises tournent autour de l'appropriation nationale. Les efforts d'institutionnalisation des interventions, avec un ancrage dans les entités nationales, favorisent en droit cette appropriation et la capitalisation nationale sur les acquis, ce qui est source de pérennité. Dans les faits, le département en charge de la gestion de la coopération multilatérale devrait assurer la coordination des interfaces nationales avec les agences, et exercer un réel co-leadership avec le Système sur le programme. La mission a cependant observé des divergences entre institutions nationales sur la gestion de l'interface avec le programme. Par exemple, le processus de priorisation des Objectifs de Développement Durable, que le Système accompagne et sur le résultat duquel le programme doit se réaligner, est toujours en attente de l'arbitrage des plus hautes autorités pour lui donner un ancrage dans l'un des trois départements qui professent leur légitimité à cet égard. Cet état de fait ne favorise pas l'appropriation institutionnelle du programme par la partie nationale, qui a besoin d'être améliorée pour espérer entrevoir une réelle durabilité.

163. Les groupes de résultats qui assument la planification et le suivi de l'exécution des Effets sont en principes partenariaux, ouverts aux représentants du Système et à leurs homologues nationaux. Ces cadres sont même présidés par les institutionnels en prévenance des ministères. Dans les faits, la mission a observé que l'animation des groupes de résultats est assurée par les représentants des entités UN. C'est d'ailleurs ce biais que la partie nationale cherche à corriger en instituant des points focaux de résultats, pour gagner du leadership sur l'animation et le suivi des activités par Effet.

164. Ces points focaux sont en place depuis peu et comme l'indique le département de coordination, le manque de moyens dédiés ne permet pas pour le moment leur opérationnalité. Au passe de la mission, depuis leur mise en place, ils ne se seraient réunis qu'une fois. La mission les ayant rencontrés en réunion commune au Ministère chargé de l'économie, autour de la Cellule de Suivi du CREDD, a perçu qu'ils avaient encore un très faible niveau

d'information sur le programme. De surcroît, dans un point focal au moins questionne régulièrement ce qui est perçu dans son ministère comme un dédoublement de la gestion du programme par rapport au cadre national de pilotage et de suivi des politiques de développement du pays.

165. La question revient souvent de savoir pourquoi le programme est revu hors des cadres de revue des politiques publiques du Mali dans lesquelles il a vocation à s'insérer. Il est fait grief au cadre de revue du programme d'utiliser des indicateurs de mesure ou des données différents des outils et production de l'appareil statistique national. Et de fait, la mission a observé que bien que l'appareil statistique ait aménagé un sous-module de suivi de suivi des indicateurs de l'UNDAF depuis les cycles antérieurs, le programme n'a plus vraiment actualisé ce module depuis 2011. Une nouvelle batterie d'indicateurs en rapport avec la matrice du cycle actuelle a bien été transmise à l'Institut statistique national, mais dans une version anglaise restée inexploitée par les techniciens nationaux.

166. L'exécution nationale, lieu par nature de développement de compétences, est la modalité qui domine globalement dans la mise en oeuvre du programme, mais ceci apparaît plus comme une survivance des modes de coopération de la période d'avant crise, et un principe qui, dans la réalité, est relativisé par d'importantes pratiques de paiements directs. La planification des activités et des produits est faite entre la partie nationale et l'entité UN concernées. A ce niveau stratégique, il y a bien de la place pour un processus d'apprentissage, même si des partenaires nationaux rencontrés font valoir qu'ils n'ont pas toujours une prise suffisante sur cet aspect de contenu. En effet, il arrive que des activités planifiés soient réajustement d'autorité par le Système, souvent pour des raisons objectives de budget, mais sans que la partie nationale soit partie prenante de l'arbitrage sous-jaçant.

167. A cette réserve près, la planification stratégique des activités et produits du programme donne des opportunités de renforcement de leurs capacités par les entités nationales, qu'il s'agisse des structures étatiques ou des organisations de la société locale. Ces dernières sont en effet fortement présentes sur le terrain, y compris dans les zones à contraintes de sécurité élevées, et servent en quelque sorte de bras armé du Système pour délivrer des biens et services au plus près des communautés. Le renforcement de capacités porte également sur la maîtrise des procédures d'exécution des entités UN, qui forment régulièrement leurs partenaires d'exécution. Mais là aussi, nombre de bénéficiaires de ces formations rencontrés par la mission d'évaluation lui ont fait connaître qu'ils continuaient de ressentir beaucoup de complexité dans les procédures des entités du Système, signe que les capacités à ce niveau restent encore à améliorer.

168. Les paiements directs pratiqués souvent, même en contexte d'exécution nationale, sont généralement vécus par les partenaires nationaux comme autant d'occasions manquées de développement de capacités en matière d'exécution budgétaire. Les biens et services planifiés sont commandés à des fournisseurs, qui sont directement réglés par le services des opérations de l'entité UN. D'une manière générale les partenaires nationaux considèrent que dès lors que les micro évaluations donnent acte du fait que leur niveau de risque fiduciaire est compatible avec une exécution nationale, ces paiements directs sont incompréhensibles, sauf dans les cas d'acquisitions lourdes où l'avantage comparatif du Système est constant. Il a également été observé une situation singulière où une entité nationale donne à exécuter une partie de son budget national d'investissement à une entité UN, à titre précontractuel. En effet, craignant de perdre une partie de ces ressources en cours d'année du fait des rabots budgétaires que l'Etat fait

169. Il y a lieu de noter aussi que l'appropriation se nuance quelque peu entre le niveau stratégique transversal et les secteurs qui ont des interfaces plus techniques et opérationnelles avec les entités UN. Les départements comme l'Environnement, ou encore la Décentralisation, l'Administration du territoire, mais aussi la Santé et l'Education, ont une adhérence robuste sur les programmes de coopération avec leurs partenaires sectoriels, et donc montrent des dispositions réelles pour mieux ingérer les capacités techniques qu'ils en reçoivent et capitaliser sur les acquis. En revanche, le glissement des interventions du Système du registre du développement vers celui de l'urgence humanitaire, dû à la dégradation de la situation sécuritaire, est sans conteste un facteur d'abaissement du coefficient de durabilité des rendus.

170. Enfin, cette dégradation du contexte sécuritaire déteint négativement sur la pérennité des actifs du programme. Dans le secteur judiciaire par exemple, des infrastructures réhabilitées ou nouvellement construites ne fonctionnent pas adéquatement parce que les magistrats ne peuvent y servir dans la sécurité et la sérénité que requiert l'exercice de leur charge (CPS/Justice). Les activités de résilience économique sont également assez sensibles aux questions d'insécurité : souvent essentiellement articulées sur la valorisation des ressources du milieu, les populations partent et laissent tout derrière elles lorsque les conditions de sécurité se détériorent.

171. Au niveau institutionnel stratégique, ce n'est pas l'insécurité qui érode la pérennité des acquis, mais quelques autres facteurs comme les modalités d'exécution et l'instabilité institutionnelle. Les faibles capacités, diagnostiquées intuitivement ou dans le cadre de micro évaluations, conduisent les partenaires en général d'ailleurs, et pas uniquement dans le Système, à privilégier l'exécution directe ou de projet. Même lorsque l'exécution est dite nationale, elle est régulièrement corrigée de pratiques de paiements directs, surtout sur les acquisitions lourdes. Globalement, ces modèles d'exécution financière entretiennent une certaine frustration de la partie nationale, et une moindre adhérence sur les sections de programme concernées (même si elle est partie prenante à la programmation et à la mise en œuvre des activités). Cette tendance n'épargne pas les appuis budgétaires, quasiment abandonnés par les partenaires du pays, à l'exception de quelques partenaires multilatéraux. Du côté malien, l'instabilité des cadres à la tête des entités nationales ne facilite pas non plus une capacité de capitalisation au long cours synonyme de durabilité.

## Conclusion

### 1. Principales constations sur le Programme

172. **Pertinence** : L'UNDAF<sup>+</sup> montre un bon alignement stratégique sur les référentiels de développement du pays en vigueur au moment de sa formulation, ainsi que sur le CREDD qui a été élaboré ultérieurement mais qui capitalise assez sur les anciennes générations d'outils nationaux de programmation, d'une part, sur la Stratégie Spécifique de Développement du Nord, d'autre part. Malgré tout, la deuxième phase du cycle devrait être réalignée sur des éléments nouveaux à l'œuvre dans le contexte actuel, notamment : les Objectifs de Développement Durables, la Stratégie des Nations Unies pour le Sahel, en rapport avec l'émergence sur la scène régionale du G5 Sahel, la Réforme du Système des Nations Unies impulsée par le nouveau Secrétaire Général, mais aussi la Stratégie de transition en cours de stabilisation au sein de la MINUSMA.

173. L'UNDAF<sup>+</sup> est par ailleurs adossé à un fond de programmation qui mériterait d'être amélioré. Jusqu'ici, le programmation conjointe est plutôt une compilation de programmes thématiques déjà élaborés, de leur côté, par les entités parties. Le programme est pourtant porté par des cadres de coordination et d'animation globalement robustes : une Equipe Pays, qui s'appuie sur une Equipe au Programme et une Equipe aux Opérations, ainsi que sur des Groupes de Résultats et des Groupes Thématiques, le tout fonctionnant plutôt normalement dans l'ensemble, malgré des limites de reporting venant surtout d'un décalage réel d'avec les capacités et caractéristiques de l'appareil statistique national. Le potentiel de coordination et d'animation inter-entités est donc en attente d'être converti en capacité de co-programmation, entendue encore une fois par autre chose qu'une simple compilation des programmes des entités parties.

174. **Efficacité** : Le Programme 2015-2019, à mi parcours de son cycle, a généré des résultats significatifs autour des 5 effets prévus. Toutefois, les rendus sont contrastés d'un Effet à l'autre : plus importants en rapport l'Effet 5 sur le renforcement de leur résilience socioéconomique, et beaucoup plus mitigés sous l'Effet 4 relatif l'accès des populations aux services sociaux de base. Dans ces cadres, les groupes sensibles comme les femmes et les jeunes, et les plus vulnérables comme les déplacés et les ex réfugiés retournés chez eux, ont été spécifiquement impactés. Il y a eu plus d'inertie sur les sujets de gouvernance, de paix et de réconciliation nationale.

175. La signature de l'Accord d'Alger est un acquis majeur, mais sa mise en œuvre reste un défi, bien que certaines de ses diligences internes soient en place. La restauration de l'autorité de l'Etat, bien qu'appuyée sur des têtes de pont essentielles comme la réhabilitation des infrastructures publiques au Nord et le redéploiement des titulaires de charge clés dans le commandement territorial et la magistrature, est toujours rendue vacillante par la volatilité de la situation sécuritaire. La transition de l'humanitaire vers le développement, puisque c'est cette dynamique que doit préparer le nexus entre les deux, cette transition donc a eu peu de résonance dans la mesure où l'on assiste plutôt à une expansion des urgences humanitaires vers le Centre et l'Ouest, qui en étaient relativement épargnées à l'entame du programme. Cette logique de dégradation n'est le fait de l'UNDAF<sup>+</sup>, mais celui d'un environnement global où l'Etat n'arrive pas encore à actionner les leviers de changement pertinents.

176. **Efficiace** : Le programme est adossé, en programmation initiale, sur une prévision de ressources de 1,138 milliard de dollar des Etats Unis d'Amérique. Au 30 Juin 2017, c'est-à-dire à mi-parcours précisément, 40% de cet objectif est déjà mobilisé. Cette disponibilité est essentiellement le fait des entités parties, les ressources conjointes de 6 projets dits conjoints étant limitées. 61% de ces ressources sont effectivement exécutées à cette date. Autrement dit, près de 40% des ressources mobilisées et près de 25% du budget initial global du programme, bien que disponible, n'est pas absorbé, dans un environnement pourtant caractérisé par de multiples besoins et sollicitations. L'efficiace est, en revanche, confortée par la qualité des processus de mise en œuvre des programmes, qui sont inspirées par les standards de gouvernance qui font la culture de gestion des agences, d'une part, par la mutualisation d'une douzaine de sous-fonctions d'opérations qui permet des économies de ressources et de temps (Groupe OMT), d'autre part.

177. Toujours dans le cadre de l'efficiace, la situation des Effets 4 et 5 mérite d'être mise en exergue. Avec le premier, le programme affiche une efficiace stratégique élevée : pratiquement l'ensemble des cibles de produit sont atteints avec à peine 30% des ressources

prévues dans le document de programme. Sous l'Effet 5, en revanche, plus de la moitié des produits sont sous le seuil de satisfaction, tandis le budget prévisionnel a été décaissé 1,26 fois, dénotant à priori une efficacité particulièrement faible. Si l'on considère la dégradation des conditions sécuritaires, entame les rendements sous tous les Effets, des conditions préalables de mise en œuvre de produits spécifiques, absentes ou retardées, ainsi que quelques autres influences examinées dans les sections du rapport dédiées aux facteurs explicatifs, ont pu jouer dans ces disparités d'efficacité.

178. **Durabilité** : La durabilité de résultats ayant pour condition essentielle le fait qu'ils soient supportés, à la base, par des produits de qualité, en termes de biens, de services et de capacités de toutes sortes, délivrés par le programme, ce pré requis ressort satisfait globalement (opinion corroborée par la revue documentaire et les entretiens avec les parties). Malgré tout, plusieurs facteurs se dressent dans l'environnement de livraison du programme comme autant de contrariétés, réelles ou potentielles, à la durabilité de ses actifs de développement : une appropriation nationale peu robuste, que ne sert pas non plus la pratique de l'exécution directe répandue dans le programme du fait de la crise ; l'enlisement de la crise elle-même et la volatilité de la situation sécuritaire qui s'y greffe ; notamment. A titre d'illustration de cette problématique, dans le secteur judiciaire, malgré la réhabilitation, par le programme, de cours et tribunaux dans les régions du Nord, le redéploiement de magistrats dans certains des ressorts concernés se heurte à des problèmes aigus de sécurité.

## 2. Les défis au Programme

### Programmation

179. La programmation est, conceptuellement, la porte d'entrée naturelle de l'unité d'action visée par la Réforme UNDAF. C'est le moment où les différentes entités du Système dessinent la carte stratégique et opérationnelle intégrant leurs interventions dans le pays. Au niveau stratégique des effets substantifs dérivés des objectifs de développement nationaux sont déclinés, et à un niveau plus opérationnel des produits spécifiques leurs sont attachés dans le cadre d'un plan d'action ou d'un cadre d'opérationnalisation. Ces produits peuvent d'ailleurs être fixés au niveau des programmes d'agence, mais le sont à l'échelle de l'UNDAF dans le cas du Mali.

180. Le cycle 2015-2019 de l'UNDAF<sup>+</sup> structure une chaîne d'effets, de produits et d'indicateurs globalement pléthoriques, parfois peu robustes du point de vue des normes techniques qui régissent la formation de ces outils de planification (cf. l'analyse faite à cet égard dans la revue de pertinence du cadre logique). Cette situation est fondamentalement dommageable à la qualité du processus de planification, dont les parties professent (entretien et débriefings) qu'il se ramène à une compilation de programmes et plans de travail déjà élaborés et stabilisés au sein des Agences, Fonds, Programmes et entités de la Mission. Signés avec les vis-à-vis institutionnels nationaux, ces cadres de planification ne peuvent qu'être entérinés par la programmation dite conjointe. Celle-ci est aussi gênée par l'esprit qui anime encore les agences et entités, soucieuses de conserver une visibilité d'entité individuelle. Cet arrière-fond fait que les programmes et plans de travaux spécifiques aux entités restent prééminents et ne laissent pas à la programmation conjointe le soin d'être la force d'entraînement du programme. Enfin les différences de cycles de planification entre entités joue également contre les dynamiques de conjointes : les cycles varient entre 6 mois et 5 ans.

## Ressources

181. Le programme vient de se doter d'une stratégie de mobilisation de ressources, qui n'a pas pu être mise en œuvre dans cette première moitié du cycle. Il n'avait donc pas une capacité financière différente de celle des différentes agences participantes. D'une manière générale, les interventions se sont appuyées sur les ressources spécifiques des agences elles mêmes, mises à part les ressources limitées d'une demi-douzaine de projets conjoints. Un des principes de la programmation conjointe est articulé sur les ressources, qui peuvent être unifiées dans le cadre d'"un même budget". Au Mali, le Système n'a pas encore retenu ce principe d'un budget unique. Malgré tout, la problématique des ressources est régulièrement ressortie dans comme prééminente dans les entretiens avec les parties, notamment au sein des Agences, Fonds et Programmes de développement, et mérite d'être regardée avec un surcroît d'attention.

182. la mission a observé l'émergence de deux courants de pensée sur la question névralgique des ressources. D'un côté les entités techniques spécialisées tendent à considérer que l'existence de ressources conjointes serait mobilisatrice pour aller ensemble dans des projets conjoints. A contrario les stratégies solitaires de mobilisation de ressources leur apparaissent entretenir un climat de compétition peu adéquat avec l'esprit de famille qui doit caractériser le système. Ils font aussi valoir que de plus en plus ce ne sont pas les métiers et les spécialités des entités qui déterminent leurs profils d'intervention sur le terrain, mais les ressources qu'elles trouvent. Des entités qui étaient jadis des cadres techniques de mobilisation de ressources, qu'elles pouvaient ensuite relayer vers les agences spécialisées, se mettraient de plus à exécuter elles-mêmes de telles ressources.

183. De l'autre côté, les entités, généralement à fortes capacités budgétaires opérationnelles, prônent la poursuite du statu quo, c'est-à-dire que le Système continue donc de ne pas s'engager dans le principe du budget commun. Pour ces entités, les ressources mobilisées auprès des partenaires sont dès le point de départ ciblées sur des objectifs et des métiers et ne sauraient donc être réorientées vers d'autres entités et emplois, sans risque de prêter le flanc à ce qui peut être regardé comme un détournement d'objectif, et de devoir en répondre à la fois devant le bailleur et devant le siège de l'entité elle-même. Cet argument, pour le moins robuste, laisse seulement, à la marge, à l'intérieur des ressources d'une même entité, la possibilité de recourir à une ou plusieurs autres lorsque l'activité financée comporte des volets qui tombent dans leur mandat.

184. Cette solution de subsidiarité est pratiquée dans certains cas : la coordination arrive ainsi à orienter ses entités vers d'autres pour des synergies d'action à l'intérieur d'une problématique partagée. Mais la subsidiarité n'est pas, non plus, systématiquement pratiquée. C'est que le fait de recourir à titre subsidiaire et complémentaire aux compétences d'une entité sœur, pour lui faire exécuter une part de ses propres ressources, a aussi l'inconvénient de ne pas toujours permettre de garder la main sur l'ensemble de l'agenda de l'intervention. Il arrive donc que la subsidiarité intra UN soit mise en concurrence avec d'autres solutions, notamment celle de mobiliser une capacité externe plus susceptible d'être insérée dans son propre momentum qu'une autre entité du Système qui a forcément son agenda et, souvent, des procédures différentes ayant leur propre gourmandise en process et délai.

185. Reste alors les ressources mobilisées conjointement, dans le cadre d'une stratégie partagée, comme celle qui vient d'être développée en direction d'un nouveau cycle de programme, étant donné que pour ce qui reste du cycle en cours, les partenaires ont sans doute

distribué une bonne partie de leur programmation financière entre les agences et la Mission. Or là aussi, le problème du ciblage des ressources ne tarde pas à apparaître. Le fait est que mis à part quelques sources de financement internes au Système comme les fonds PBF, les donateurs ciblent traditionnellement leurs ressources. Eux aussi font des exercices de planification et déterminent à l'avance à quoi et où doivent aller leurs concours, aussi bien substantivement que géographiquement. Pour espérer capter ces ressources, le Système ne peut qu'en approcher les sources avec les entités ayant les métiers et la concentration géographique appropriés pour ces ressources. Ceci revient à dire que même les ressources mobilisées via la Coordination dans le cadre de la Stratégie conjointe, seraient thématiques en grande partie, par leurs donateurs eux-mêmes, et donc, in fine, référées pour leur mise en œuvre à des entités bien spécifiques.

186. Enfin, s'agissant des fonds systémiques ou catalytiques, type "Peace Building Fund", évoqués ci-dessus, l'expérience montre que leur répartition entre les agences est toujours un exercice délicat. Leur limite en termes de stock fait aussi qu'après répartition, les entités bénéficiaires se retrouvent généralement avec des montants relativement modestes. Au total, bien que se tenant jusqu'ici en dehors du principe de mise en commun des ressources de son programme, le Système au Mali sera de plus en plus interpellé à cet égard, d'autant plus rapidement d'ailleurs que la Réforme du Secrétaire Général inclut cette problématique dans son agenda de consolidation de la Coordination Résidente.

### **Coordination, suivi-évaluation et communication**

187. Le Système a déployé des cadres coordination et d'animation en son sein et avec les autres partenaires techniques et financiers, ainsi que des interfaces avec la partie nationale. A l'interne, les agences se retrouvent dans des groupes de résultat substantifs articulés sur les axes et effets de l'UNDAF<sup>+</sup>, et des groupes d'appui technique comme la Communication et le Suivi-Evaluation. Ces cadres sont en droit les espaces de partage et de mise en commun à toutes les étapes de la vie du programme. Ils concourent à construire toutes cohérences utiles entre les entités, après avoir donné la visibilité sur ce que font les uns et les autres. Dans le cadre du cycle 2015-2019, les acteurs rencontrés font connaître que ces cadres internes au programme fonctionnent globalement bien à l'échelle du système.

188. Du côté de la partie nationale, la coordination est encore **en phase de construction**. Dernièrement, courant 2017, des points focaux pour les groupes de résultats ont été institués et ancrés au sein du Ministère de l'Economie et des Finances et de trois autres départements sectoriels. L'expérience du système en matière de coordination interne a du reste été sollicitée pour structurer l'animation de cette innovation au sein de la partie nationale. Ces points focaux recherchent encore leurs marques, et lorsqu'ils seront institutionnellement plus aguerris et parfaitement opérationnels, devraient favoriser l'appropriation du programme par la partie nationale. Au niveau institutionnel, le Ministère chargé des Affaires Etrangères est le département qui gère l'interface de coopération avec le Système des Nations Unies, et devrait aussi coordonner l'insertion des autres entités nationales dans cette coopération.

189. De ce que la mission a observé il ressort qu'il n'y pas **encore** suffisamment de coordination entre les différents interlocuteurs institutionnels nationaux, qui travaillent plus dans la bilatéralité avec les entités du Système, malgré l'existence des groupes de résultats censés les réunir avec plusieurs agences. En fait la coordination nationale autour des Affaires étrangères manque de ressources dédiées pour fonctionner adéquatement. Dans ce contexte, d'autres centres d'influence institutionnelle font entendre leur voix, dans le sens de vouloir aussi assumer de la responsabilité dans la coordination de tout ou partie de la coopération avec

le système des nations Unies. C'est ainsi que, comme déjà évoqué, le processus de priorisation des ODD, bien qu'en cours, attend toujours un arbitrage de la Primature pour savoir quel département devrait en prendre ou conserver le leadership.

190. La stratégie de suivi-évaluation se meut dans ce cadre. Les revues périodiques s'organisent : annuelles et à mi-parcours et en fin de cycle. Dans le fond la production de données de monitoring sur le programme se heurte à des difficultés réelles. Elles sont d'autant plus aigues qu'elles touchent aux interfaces avec le cadre national de production de données normalisées. Les données doivent être produites non pas par le programme exclusivement mais en partenariat avec le système statistique national du Mali. Or les périodicités dans lesquelles celui-ci collecte ses informations sont souvent assez distantes pour nombre d'enquêtes, empêchant la disponibilité de certaines informations à ces niveaux.

191. Le programme trouve alors des remédiations en travaillant avec les départements sectoriels pour constituer un minimum de visibilité statistique sur le rendement des ses propres activités. La mission a observé (entretiens et briefing et débriefing Groupe de référence) que ces solutions internes entretenaient la polémique avec les services centraux de bases de données, qui font valoir que les données nationales produites autour du CREDD ont vocation à être la seule référence en la matière. L'UNDAF a eu l'avantage dans le cycle précédent d'avoir un sous-module ouvert pour ses indicateurs dans la base de données de l'Institut statistique national. Malheureusement cette base spécifique pour le programme n'a plus été actualisée depuis 2011. La stratégie de suivi-évaluation appelle donc une véritable consolidation dans le sens d'un meilleur ancrage dans les dispositifs statistiques nationaux.

192. Le Système dispose d'une Stratégie de communication, ancrée d'ailleurs dans un groupe de travail dédié à cette thématique, à l'image du groupe M&E. En termes de productivité, la stratégie apparaît tournée vers une communication externe d'événement. Ses valeurs ajoutées se positionnent sur la construction d'une image globale pour le Système au Mali, sans que l'on sente ses contributions techniques dans la gestion de problématiques qui ont partie liée avec la communication. La mobilisation conjointe de ressources aurait besoin de supports de communication appropriés, mettant en exergue les réalisations et les réussites du programme, pour mieux approcher les partenaires financiers.

193. Les partenaires financiers, au contraire, ont relayé à la mission, à côté des atouts qu'ils reconnaissent à ses différentes entités, des questionnements que le Système, à travers sa communication interne, devait se donner les moyens de connaître pour y articuler à la fois des remédiations de fond et de communication. Les besoins de communication proactive non satisfaits sont également visibles, à la fois au sein du Système, entre les entités elles-mêmes, et entre le Système et ses partenaires nationaux (voir section de revue des partenariats). Ces gaps dans le relationnel interne et externe du Système, et donc du Programme, ne ressortent assez bien saisis comme des espaces où articuler des éléments de communication appropriés.

## Partenariats

194. *Interfaces intra Système* : Elles sont incarnées, de manière institutionnelle, par la Coordination Résidente, qui pourvoie à l'animation du Système, et conduit globalement le dialogue non seulement avec la partie nationale mais aussi avec la communauté des autres partenaires au développement. Entre les agences elles-mêmes une infrastructure est en place qui fonctionne bien, autour de l'Equipe Pays secondée par l'Equipe de gestion du programme (PMT) et son pendant sur le plan des opérations d'appui au programme (OMT). A un niveau

plus opérationnel encore, les groupes de résultats et les groupes thématiques notamment sur le Suivi-Evaluation, le Genre et la Communication, contribuent à donner au Système un environnement de travail où les entités se parlent, partagent et interagissent à suffisance. Et, faut-il le préciser, la Mission, les Agences, Fonds et Programmes sont dûment présents dans ces différents cadres et instances.

195. En termes de rendus de cette superstructure de coordination interne du système, les interfaces et les intelligences ressortent très robustes entre les agences, Fonds et Programmes de développement, et à parfaire dans une grande mesure entre ce groupe institutionnel et la Mission. A l'intérieur du groupe humanitaire et de développement, cette qualité d'interface permet de surcroît une bonne expression des transversalités stratégiques comme les droits humains, le genre et la lutte contre le VIH/SIDA. Encore que dans un registre voisin, un programme comme les Volontaires des Nations Unies reste en attente d'une meilleure intégration : il est observé que tout en contribuant significativement à porter le programme sur le terrain, à travers le déploiement de plus de 200 VNU, cet effort n'est pas reflété dans le document de programme lui-même.

196. Les interfaces avec la Missions sont réelles et objectives. Dans l'environnement difficile du Mali, il serait impossible aux entités du groupe humanitaire et de développement de se déployer comme elles le font sans l'assistance logistique et sécuritaire de la MINUSMA. La Mission aussi s'appuie sur les agences pour conduire une partie de l'exécution des activités de relèvement et d'appui à la restauration de l'Etat qui soutiennent son mandat de stabilisation. Cela étant dit, au Mali aussi existe cette difficulté pour ces deux bras du système en zone de crise à rentrer plus avant dans un cadre commun d'intégration. La mission d'évaluation a noté une certaine culture de distanciation de chacun des deux côtés.

197. Du côté de la Mission, les interlocuteurs tendent à mettre en exergue le fait que les contraintes liées à la gestion d'urgence d'une crise toute en volatilité, les installe dans une temporalité, des exigences et des servitudes qui ne facilitent pas leur insertion dans un cadre partagé avec des entités de développement dont le temps stratégique est plus long, ou plus lent. Du côté des entités humanitaires et de développement, tout en reconnaissant la pertinence d'aider à exécuter les ressources de stabilisation abritées par la Mission, l'on cultive aussi bien un réflexe de distanciation d'avec l'image de la force militaire qui domine dans la perception que l'environnement a de la Mission. Cet entre-deux doit véritablement être amélioré, surtout dans la perspective de la stratégie de transition que la Mission est en train de développer, et qui devrait faire plus de place aux entités humanitaires et de développement.

198. Plus globalement, les interfaces intra Système sont encore handicapées la diversité des cadre de gestion entre les agence elles-mêmes d'abord, et a fortiori entre elles et la Mission. Le problème des écarts entre cycles de programmation est déjà évoqué dans la section consacrée à la programmation conjointe. Les fonctions d'opération, plus exactement la rigidifié avec laquelle les entités considèrent les leurs, sont un autre élément de handicap. Bien que toutes les entités soient de la même famille, elles ont toutes des procédures de fonctionnement et d'opération différentes, même s'il peut y avoir des proximités entre certaines.

199. L'enfermement dans ces procédures entretient des préventions contre le développement des interfaces inter entités. Chaque entité cherche toujours à retomber dans retomber dans ses procédures d'opérations ? Pourtant la réforme UNDAF permet, au niveau local, aux agences et entités de se régler ensemble sur les procédures de l'une d'entre elles, après avoir documenté qu'elles sont en l'occurrence une vraie source de valeur ajoutée (source OMT). Mais cette

opportunité ne serait pas assez connue par les entités, qui persistent à considérer que l'observance de leurs procédures propres est inaliénable. Ce réflexe plombe jusqu'aux projets conjoints, où généralement chaque partie opère et gère ses ressources de son côté, même si celles-ci viennent d'un même bailleur ou mécanisme financier.

200. Les deux institutions de Breton Woods sont un autre cas de figure dans la réflexion sur les interfaces intra UN. Le Fonds Monétaire International marque une présence dans l'Equipe Pays. La mission d'évaluation n'a toutefois pas perçu une mobilisation importante des capacités du Fonds dans les constructions de perspectives longues de conjoncture pour le pays. Les stratégies de coopération des entités de développement génèrent par ailleurs des incidences de cadre macroéconomique qui ne sont pas internalisées ex ante dans les instruments de cadrage budgétaire et de stabilisation économique que le Fonds aide le pays à développer. La Banque Mondiale est quasiment absente de l'Equipe Pays, alors qu'elle est un acteur principal dans le métier de coopération au développement, dont les Agences, Fonds et Programmes, sont partie prenante,

201. *Interfaces avec le Gouvernement*, le positionnement du système est jugé précieux et de grande valeur. Les savoir faire des entités onusiennes sont appréciés, ce qui justifie que le Gouvernement leur confie de plus en plus de ressources propres à exécuter. Les procédures des agences permettent de gagner du temps, à l'intérieur de sûretés fiduciaires robustes. Du point de vue des entités publiques, certaines voient même les agences comme un cadre approprié pour sécuriser leurs ressources en les gardant hors de portée des coupes pouvant intervenir à la faveur des collectifs budgétaires.

202. *Les autres partenaires, techniques et financiers*, abondent le financement du programme à partir d'une lecture des capacités intrinsèques des Agences, pas du Système en tant que tel. Ils font généralement valoir que la présence continue du Système dans le pays, et aux côtés des autorités nationales, lui donnent une connaissance précieuse de l'environnement. Ils perçoivent aussi bien toute la confiance que l'Etat place dans les Nations Unies. Certains, au demeurant, interprètent l'entre-deux comme un lieu de complicités qui peut être opposé à la réputation d'indépendance du Système. L'attention de l'évaluateur a été appelée sur le fait que les agences recrutent beaucoup dans les structures nationales, et leurs staffs retournaient parfois reprendre des responsabilités au cœur ou au sommet de l'Etat. Cette porosité entre le Système et son environnement, est somme toute naturelle, et peut même être un véhicule pour le développement des capacités nationales. Malgré tout, certains partenaires financiers alertent sur le fait qu'elle peut faire peser du risque sur l'indépendance et l'impartialité des entités du Système vis-à-vis d'un Etat.

203. Les partenaires techniques et financiers expriment par ailleurs le vœu de voir les agences améliorer leurs profils dans les domaines suivants : les coûts d'intervention ; les diligences procédurales ; le suivi opérationnel des activités financées ; le reporting. Sur le premier point il est notamment reproché au Système d'avoir des coûts de livraison de biens et services aux bénéficiaires généralement de loin plus élevés que ceux des ONG internationales qui ont pourtant des savoir-faire équivalents ou proches. Ce n'est pas tant le taux de GMS facturé, mais globalement les coûts d'intermédiation : "Sur le parc, par exemple, , on a vu des agences privilégier l'achat de 4X4 là où des véhicules légers feraient parfaitement l'affaire", a argumenté un interlocuteur bilatéral, par exemple.

204. Des partenaires rencontrés estiment aussi que les procédures des Nations Unies ne permettent pas souvent de délivrer les services contractualisés dans les délais convenus

initialement, ouvrant la porte à des demandes d'extension de cycle de programmation sans coût additionnel. Le suivi des activités sur le terrain devrait également être renforcé, selon eux, même s'ils concèdent que le contexte sécuritaire dégradé explique, en partie au moins, cette limite. Enfin, le reporting revient régulièrement comme un point d'insatisfaction : nombre d'entités du Système financés par eux ne donneraient pas à temps, aussi souvent et dans la clarté requise, le retour d'information requis. Les rapports de clôture en particulier seraient très lents à obtenir. Se faire ex-tourner les reliquats de ressources serait encore une autre paire de manches ! Parfois, des documents de clôture additionnels sont élaborés d'où les reliquats ont disparu. Ceux qui ont soulevé ces points indiquent clairement ne pas douter de la sincérité de ces ajustements dictés par la prise en compte d'éléments comptables bouclés après la première documentation, mais déplorent un déficit de systématisme qui joue contre l'image de gestionnaire des entités du Système.

205. Malgré tout, la possibilité pour les entités du Système de s'appuyer sur les moyens logistiques de la Mission, et de se déployer dans pratiquement tout le territoire national, contribue aussi à rendre leur partenariat précieux pour les bailleurs.

### **Transition humanitaire-développement**

206. Le profil général de la situation du pays n'est pas spécialement favorable à une logique de transition de l'humanitaire vers le développement. Avec la crise qui s'est étendue comme une métastase vers le centre, les approches humanitaires tendent plutôt à se consolider au lieu de céder le pas aux approches de développement. Cette tendance est parfaitement reflétée par la détérioration continue des indicateurs du pays sous les effets 4 (services sociaux de base) et 5 (opportunités économiques de relèvement et de résilience). Alors qu'il était projeté une chute à 14% de l'insécurité alimentaire dans le pays, elle est encore à 22% ; de même l'incidence de pauvreté s'est encore aggravée à plus de 47% en 2015 (annuité statistique la plus récente) ; le taux de scolarisation se détricote et s'éloigne d'autant de l'objectif fixé dans le pays.

207. Cette situation est donc celle d'un environnement qui ne migre pas de l'humanitaire vers le développement. Cela veut dire que les efforts qui sont réussis par les agences sous les différents produits (5è Effet par exemple) du programme ne sont pas assez ou ne s'ancrent pas assez pour créer une dynamique de renversement de la situation humanitaire encore dominante. Que cela ne soit pas "assez" ou "as assez ancré", signifie que pour réussir, le Nexus ne peut être l'affaire d'une seule gamme d'intervenants, mais doit être le mot d'ordre pratiqué par la communauté des acteurs en général, au premier rang desquels l'Etat du Mali lui-même.

208. Le Système lui seul ne peut pas impulser une véritable transition de l'humanitaire vers le développement. Ce fait est corroboré par les infrastructures qui ont été réhabilitées au Nord, et dont toutes n'arrivent pas à se remettre à offrir du service public parce que les titulaires de charges qui doivent y officier en repartent dès l'inauguration pour cause d'insécurité chronique. Et l'insécurité peut encore être tenue pour un fait de conjoncture, qui sera jugulé un jour ou l'autre. Mais il y a des problématiques de fond, de nature plus structurelle, qui entrent aussi en jeu dans la relation humanitaire-développement. Le secteur éducatif les illustre d'une certaine manière, avec ses centaines d'écoles (environ 500) qui restent fermées dans des zones non insécures mais où le modèle d'éducation uniformément dans ce vaste pays est parfois défié.

209. Le problème de l'ancrage et de la viabilité des solutions de relèvement et de développement que le Système est censé implanter pour rendre possible la transition de l'humanitaire vers le développement, se pose dramatiquement dans tous ces contextes. Par

exemple, après la réhabilitation des juridictions au Nord, la Mission est à présent confrontée au délicat problème de la sécurisation des magistrats, qui ne peut être résolu que par la partie nationale. Malheureusement les forces de défense et de sécurité ne se déploient pas aussi vite que cela aurait été requis pour accompagner le redéploiement des services sociaux de base, et de l'autorité de l'Etat à travers le pays. La solution étant difficile à trouver en termes de sécurité classique (difficulté de mettre des éléments armés aux côtés de chaque officier de justice), les experts s'interrogent à présent sur l'opportunité de faire appel à la justice traditionnelle des cadis (bien sûr dûment capacités et peut-être même reprofilés !), pour ancrer un minimum de service de justice dans les zones encore difficiles d'accès aux magistrats.

### **3. Leçons apprises**

***Si le Ministère en charge de la Coopération Multilatérale, répondant du Système au sein du Gouvernement, consent certes des efforts appréciables pour assurer la coordination nationale du programme, cette dimension est en attente d'améliorations considérables.***

210. Le programme ressort beaucoup mieux coordonné à l'intérieur du Système, qu'il n'est piloté et entraîné par la partie nationale. Celle-ci n'a mis en place des points focaux en rapport avec les groupes de résultats que récemment, dans le courant de l'année 2017. D'ailleurs, ce concept d'animation a été développé en mettant à contribution l'expérience interne du Système beaucoup plus ancienne et consistante dans ce domaine. La coordination du côté de la partie nationale n'est pas facilitée les dynamiques centrifuges qui s'y expriment. Les secteurs semblent soucieux de bilatéralité avec leurs partenaires traditionnels au sein Système. Certains contenus du programme sont par ailleurs en débat entre plusieurs départements ministériels pour savoir devrait les avoir sous tutelle. C'est le cas, par exemple, de la stratégie problématique des Objectifs de Développement Durables, sur laquelle un arbitrage de la Primature est attendu. Enfin, le manque de moyens de fonctionnement dessert aussi, dans une grande mesure, l'opérationnalité d'une véritable coordination nationale.

211. Entre le Système et la partie nationale, l'on ressent très vite deux rythmes nettement différents en matière de coordination, d'appropriation et de leadership sur le programme. La partie nationale devrait gagner des crédits supplémentaires à cet égard, et devenir la force d'entraînement principale du programme. Le contexte de crise, la fin prochaine du cycle de programmation du CREDD et le vide de référence stratégique qui en découlera, sont autant de raisons qui commandent un raffermissement de l'emprise de la partie nationale sur le programme, qui en attend une guidance claire et volontariste.

***Un Effet qui a consommé le moins de ressources est aussi celui qui montre le plus de satisfaction dans la livraison des produits du programme, et, inversement, un autre qui a proportionnellement absorbé le plus de ressources affiche des résultats plus mitigés.***

212. Avec seulement 25% de ses ressources prévisionnelles, l'Effet 5 aligne de bonnes performances sur la presque totalité de ses indicateurs de produits : eau et assainissement, activités génératrices de revenus, relance des exportations d'agrumes, diffusions des énergies renouvelables, notamment. Sur les indicateurs renseignés, 19 sont satisfaisants<sup>1</sup>, contre 2 seulement qui ne le sont pas, soit un ratio de satisfaction de plus de 90%. L'Effet 4, en revanche, bien qu'ayant consommé 126% de ses ressources prévisionnelles, affiche des résultats beaucoup plus contrastés. Les réalisations y sont bonnes en matière d'état civil, mitigées sur la

---

<sup>1</sup> Un indicateur est dit "satisfaisant" à mi-parcours s'il est au moins réalisé à moitié.

santé et la lutte contre les violences faites aux femmes, et globalement nettement plus faibles sur la nutrition et sur l'éducation. Sur les indicateurs renseignés, 14 sont satisfaisants, contre 19 qui ne le sont pas, soit un ratio de satisfaction de 42%.

213. Ces disparités entre les moyens mis en œuvre et les rendus stratégiques alertent sur une faible "élasticité-prix" sur le programme, dont l'explication est fondamentalement une planification trop ample, qui n'a pas serré ressources et objectifs stratégiques au plus près des besoins de la réalité opérationnels. Sur un plan plus substantiel, la planification a également pu configurer les réponses techniques que le programme doit apporter sans les articuler suffisamment aux conditions nationales préalables dont elles ont besoin pour être effectives. Par exemple, il est apparu que la réponse au VIH pour lesquelles le Système dispose d'importantes ressources en provenance du Fonds Mondial contre les Maladies, a été handicapée à un moment donné par l'absence ou la prise tardive de mesures réglementaires à la diligence des autorités nationales.

***Bien que le Système au Mali n'ait pas choisi d'appliquer le principe d'unification des ressources, cette question est à l'œuvre et dessine une ligne de fracture entre les entités, et mérite qu'on y articule une réflexion stratégique en prévision de la réforme de l'institution Coordination Résidente envisagée par le nouveau Secrétaire Général.***

214. D'un côté, certaines entités considèrent que le programme a besoin d'être adossé à un confortable volant de ressources commune pour booster la programmation conjointe et maximiser les valeurs ajoutées du Système au bénéfice du pays. D'un autre côté, d'autres entités estiment qu'il faut travailler davantage sur la programmation conjointe, et faire en sorte qu'il y ait un véritable cadre d'intégration des activités des agences, fonds, programmes et autres entités. L'idée est que si ce moule existe, les ressources mobilisées par chaque acteur et exécutées dans ce cadre servent au plus haut point le programme et contribue avec efficacité aux valeurs ajoutées générées par le Système dans son environnement.

215. Ce débat ne manquera pas d'avoir une résonance sur la mise en œuvre de la Stratégie conjointe de mobilisation de ressource, et déterminer ses rendements in fine. Dans ce cadre nouveau, les partenaires financiers seront-ils approchés de manière systématiquement conjointe, ou alors la persistance d'approches bilatérales restera-t-elle tolérée ? Ce débat fait particulièrement sens dans le contexte à venir de la réforme de la Coordination Résidente, où il est justement envisagé la mise en place systématique de ressources conjointes.

***La relation du programme avec ses partenaires financiers, en termes de motivations profondes, ressort de plus en plus tirée par les nécessités du contexte, et moins en moins nourrie de satisfactions franches.***

216. Il est nettement ressorti des entretiens avec les partenaires financiers qu'à leurs yeux, le Système a surtout l'atout de la nécessité : dans le contexte actuel, en plus de ses savoir faire dans de nombreux métiers du développement international, il a l'avantage, en s'appuyant sur les moyens de la Mission, de déployer des activités d'envergure synonyme d'une bonne couverture du territoire national, permettant d'atteindre le plus de bénéficiaires y compris dans des zones reculées ou difficiles d'accès pour des raisons de sécurité. Cet avantage est malheureusement contrebalancé par ce que des limites que les partenaires font aussi valoir.

217. Il a souvent été entendu à ce niveau qu'au moment où des organisations de société civile approchent ses standards de production, le Système reste cher, pas fondamentalement pour les

frais de gestion facturés sur les ressources, mais plus globalement pour le niveau de ses coûts d'intermédiation (staffing, moyens logistiques, etc.). Le Système est lent, est-il régulièrement dit, et ne parvient pas souvent pas à éviter des extensions de cycle sans incidence budgétaire. Le Système ne reporte pas à satisfaction des bailleurs : dans de nombreux cas, les rapports recèlent des lacunes et sont délivrés avec retard. Certaines entités du Système n'effectuent pas un suivi rapproché des activités de terrain sous-traitées à des agences locales d'exécution. Enfin, un dernier argument qui n'a pas été entendu aussi souvent que les autres, est que certaines porosités observées entre les entités du Système et les institutions nationales, avec des va et vient de personnels de haut niveau entre les deux bords, pourraient être de nature à entamer sa capacité de distanciation.

218. Ces considérations doivent être évaluées à l'interne pour déterminer ce qui doit en être retenu, et y articuler des réponses appropriées. Le contexte est appelé à évoluer, et pourrait donc relativiser l'atout de nécessité que le Système en retire. Et de toute manière, la compétition pour les ressources, déjà à l'œuvre à l'intérieur du Système, est une tendance lourde de manière globale, et appelle pour le Système de travailler sur ses propres limites, tout en renforçant ses avantages comparatifs.

#### **4. Recommandations**

##### **1. Aider le renforcement de la coordination nationale**

219. Le problème sous-jacent à cette recommandation est le manque d'interactions internes dans la partie nationale pour promouvoir l'appropriation institutionnelle globale du programme. Les secteurs qui sont en interface avec le programme ne dialoguent pas assez entre eux et sur la conduite du programme. L'appareil statistique national, qui s'était initialement ouvert au programme, le voit s'éloigner dans le cycle en cours, et les institutionnels nationaux ne perçoivent pas clairement comment le monitoring du programme s'insère dans le de suivi des politiques nationales de développement. L'action à prendre est de budgétiser l'assistance à l'opérationnalisation d'un cadre national d'animation et dialogue sur le programme autour du Ministère chargé de la Coopération Multilatérale qui l'a initialisé avec le dispositif des points focaux, mais manque de ressources pour le faire vivre.

##### **2. Améliorer la qualité de la programmation**

220. Le problème sous-jacent à cette recommandation est l'antériorité de la programmation d'agence par rapport à la programmation conjointe, qui laisse le programme avec des outils (effets, produits, indicateurs) pléthoriques et de moindre qualité technique. L'action à prendre est l'organisation d'ateliers de planification de niveau UNDAF en amont de la programmation de niveau Agences ; les arbitrages obtenus à ce premier niveau guideront ensuite les planifications spécifiques à l'initiative des entités spécifiques.

##### **3. Développer un support électronique de programmation et du suivi du programme**

221. Le problème sous-jacent à cette recommandation est que la programmation et le suivi de l'exécution du programme exercent une pression lourde sur les équipes et groupes de travail de l'UNDAF, sans le résultat ne soit satisfaisant à ces deux niveaux. L'action à prendre est de développer un applicatif dédié, à l'image des logiciels de programmation budgétaire, de gestion des flux d'aide au développement, etc. dont le Système appuie la diffusion au sein des administrations publiques. entes fonctions d'appui à la coordination du programme, portées par

les groupes thématiques et techniques, et par la Coordination elle-même a coordination, sont rendues plus alertes, plus efficaces et donc moins pesantes sur les entités qui y participent à leur animation.

#### **4. Procéder à la révision du document de programme**

222. *Le problème sous-jacent à cette recommandation* est le besoin de remettre à niveau la pertinence du programme, dans un environnement et un contexte qui ont forcément connu des évolutions depuis 2014, d'une part, la nécessité de corriger certaines des lacunes techniques diagnostiquées dans le cadre logique, d'autre part. *L'action à prendre* est de réviser la matrice des résultats et des ressources en tenant compte d'éléments nouveaux clés comme : les ODD priorités, la Stratégie des Nations Unies pour le Sahel, en rapport avec le nouveau cadre qu'est le G5 Sahel, la Stratégie de transition de la MINUSMA, la Réforme de la Stratégie de développement du SNU, notamment. A la faveur de cette révision certaines dimensions de développement insuffisamment appréhendées dans le document actuel, comme le genre, pour par ailleurs être mieux prises en compte.

#### **5. Développer des outils de suivi de la relation avec les bailleurs**

223. *Le problème qui est sous-jacent à cette recommandation* est l'insatisfaction diverse et variée exprimée par plusieurs bailleurs importants et en direction de plusieurs entités du Système : sur le respect des délais, les coûts d'opération, le monitoring des activités sous-traitées aux acteurs locaux, le reporting, notamment. *L'action à prendre* est de créer un indice de satisfaction des partenaires financiers bâti autour des éléments énumérés ci-dessus et d'autres qui viendraient à être pertinents dans ce cadre.

#### **6. Orienter la stratégie de communication vers la résolution de problème**

224. *Le problème qui est sous-jacent à cette recommandation* est l'existence ou la persistance de plusieurs problèmes de communication non résolus. A l'intérieur du Système, l'on sent une ligne de démarcation entre les entités de la Mission d'un côté, et les agences, fonds et programmes humanitaires et de développement, de l'autre ; il y a aussi le cas de la Banque Mondiale, une entité prépondérante sur le terrain du développement et qui est quasiment absente du programme et de l'Equipe pays. A l'externe, l'image des entités du Système se détériore auprès des bailleurs, et reste relativement brouillée auprès de certains segments de la partie nationale. *L'action à prendre* est de partir de chacun de ces gaps, pour configurer la démarche de communication appropriée, capable de délivrer une contribution de communication à la résorption du gap (résolution du problème)