



**EVALUATION A MI-PARCOURS UNDAF+**

**CYCLE 2015-2019**

**---------------**

**RESUME EXECUTIF**

**-------------------------**

**Cheikh FAYE, Consultant International, Chef de Mission**

**Ousmane DIALLO, Consultant National, Membre**

**Ibrahim NIENTA, Consultant National, Membre**

**FEVRIER 2018**

**Sommaire**

[**Acronymes** 3](#_Toc506219499)

[1. Principales constations sur le programme 4](#_Toc506219500)

[2. Leçons apprises 5](#_Toc506219501)

[3. Recommandations 7](#_Toc506219502)

[1. Ancrer les programmes conjoints dans un UNDAF qui privilégie la programmation conjointe proprement dite 8](#_Toc506219503)

[2. Sur la base du diagnostic commun que représente le bilan commun de pays, promouvoir dans la programmation conjointe, les logiques d’arbitrage au détriment des dynamiques de consensus 8](#_Toc506219504)

[3. Réajuster la programmation du cycle en cours pour lui permettre d’améliorer son alignement sur les nouvelles dimensions de l’environnement national, régional et international 8](#_Toc506219505)

[4. Améliorer techniquement la programmation et le reporting en développant un support électronique exploitable en ligne 8](#_Toc506219506)

[5. Aider la partie nationale à améliorer sa capacité de coordination et de leadership sur le programme 9](#_Toc506219507)

**Acronymes**

|  |  |
| --- | --- |
| CREDD | : Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali |
| MINUSMA | : Mission Multidimensionnelle et Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali |
| ODD | : Objectifs de Développement Durable |
| OMT | : Equipe de Gestion des Opérations |
| SNU | : Système des Nations Unies |
| UNDAF | : Cadre des Nations Unies pour l’Assistance au Développement |

# Principales constations sur le programme

i. *Pertinence* : L’UNDAF+ 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.

ii. L’UNDAF+ 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.

iii. *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 avec l’Effet 5 sur le renforcement de leur résilience socioéconomique, et beaucoup plus mitigés sous l’Effet 4 relatif à l’accès des populations aux services sociaux de base. 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.

iv. 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 résonnance 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+, mais celui d’un environnement global où l’Etat n’arrive pas encore à actionner les leviers de changement pertinents.

v. *Efficience* : 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’efficience 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.

vi. Toujours dans le cadre de l’efficience, la situation des Effets 4 et 5 mérite d’être mise en exergue. Avec le premier, le programme affiche une efficience 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 efficience 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’efficience.

vii. *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.

# Leçons apprises

1. ***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.***

viii. 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 stratégique 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.

ix. 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.

1. ***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.***

x. 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[[1]](#footnote-1), 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 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%.

xi. 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 pré 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.

1. ***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.***

xii. D’un côté, certaines entités considérèrent 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 efficience aux valeurs ajoutées générées par le Système dans son environnement.

xiii. Ce débat ne manquera pas d’avoir une résonnance 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.

1. ***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.***

xiv. 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.

xv. Il a souvent été entendu à ce niveau qu’au moment où des organisations de société civile approchent ses standard 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 ls 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.

xvi. 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 évolué, 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.

# Recommandations

## Ancrer les programmes conjoints dans un UNDAF qui privilégie la programmation conjointe proprement dite

xvii. Compte tenu de l’extension structurellement limitative des interventions conjointes, ou plus exactement dites telles car ne vérifiant pas toujours les exigences de ce type de programme, eu égard aussi du fait que de telles interventions rencontrent régulièrement des difficultés liées aux différences de procédures et de cycles de programmation, par exemple, il s’impose d’aller vers une programmation conjointe, servant de socle aux programmes spécifiques des entités parties au lieu d’en être la résultante. Seul ce type d’exercice permet d’articuler réellement toutes les interventions à l’intérieur du Système. En ramenant enfin l’entièreté des portefeuilles des agences dans l’enceinte même du programme, du fait d’une articulation forte, cette programmation conjointe met aussi les ressources opérationnelles des agences au service du programme.

## Sur la base du diagnostic commun que représente le bilan commun de pays, promouvoir dans la programmation conjointe, les logiques d’arbitrage au détriment des dynamiques de consensus

xviii. Le bilan commun de pays fait partager aux parties, y compris la partie nationale, une même vision des problématiques saillantes du milieu. Adossée sur cette base analytique, la programmation conjointe véritable a vocation à s’écarter du registre des consensus âprement négociés, dont les points d’accord promeuvent une visibilité égale pour tous, mais une responsabilité opérationnelle davantage recroquevillée sur les entités elles mêmes. La nouvelle modalité de programmation doit être construite sur la base d’arbitrage technique faisant appel au potentiel de chaque entité pour l’articuler au bon endroit sur la chaîne d’influence attendue du programme dont les différentes entrées sont : les ressources, les activités, les produits, les résultats intermédiaires et les effets stratégiques.

## Réajuster la programmation du cycle en cours pour lui permettre d’améliorer son alignement sur les nouvelles dimensions de l’environnement national, régional et international

xix. En substance, sur ce qui reste du cycle en cours, la programmation devrait connaître un ajustement dans le sens d’une réadaptation du programme aux éléments de contexte nouveaux, et d’un rattrapage de certaines lacunes initiales. Les évolutions de contexte à prendre en compte sont notamment : les ODD, 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, pourraient par ailleurs être mieux prises en compte.

## Améliorer techniquement la programmation et le reporting en développant un support électronique exploitable en ligne

xx. Les outils informatisés pertinents doivent être développés et mis au service de la programmation, de l’exécution et du monitoring du programme. Avec cette instrumentalité, dont le Système de Nations Unies promeut au demeurant la diffusion dans maintes administrations publiques nationales (logiciels de programmation budgétaire, de gestion des flux d’aide au développement, par exemple), les différentes fonctions d’appui à la coordination du programme, portées par les groupes thématiques et techniques, et par la Coordination elle-même, sont rendues plus alertes, plus efficaces et donc moins pesantes sur les entités qui y participent à leur animation.

## Aider la partie nationale à améliorer sa capacité de coordination et de leadership sur le programme

xxi. L’emprise de la partie nationale sur le programme doit être urgemment consolidée par des remédiations appropriées. C’est à mi-parcours que l’Etat a institué, en rapport avec les groupes de résultats créés par le Système, des points focaux qui ne sont pas encore tout à fait fonctionnels. En ayant les moyens de coordonner les départements sectoriels à travers ces relais, le Ministère chargé de la Coordination, conforte l’appropriation nationale et peut aider le programme à mieux aller de l’avant dans le cadre d’une réelle unité d’action. Une coordination et un leadership national effectifs passent donc l’aide au renforcement des capacités de coordination et d’animation nationales sur le programme.

1. Un indicateur est dit "satisfaisant" à mi-parcours s’il est au moins réalisé à moitié. [↑](#footnote-ref-1)